Hartmut Schubert

DIE BEGRIFFE DER ERFORDERLICHEN FACHLICHEN VORAUSSETZUNGEN UND EINER AUSREICHENDEN ERFAHRUNG IN § 49 ABSATZ 1 SATZ 2 DER GEMEINDEORDNUNG FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

1973

1974

Die Begriffe der erforderlichen fachlichen Voraussetzungen und einer ausreichenden Erfahrung in § 49 Absatz 1 Satz 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch
den Fachbereich Rechtswissenschaft
der
Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von
Hartmut Schubert
aus Steinau
1974

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Scupin
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Menger
Dekan: Prof. Dr. Kollhosser

Tag der mündlichen Prüfung: 2o.12.1973

Inhaltsübersicht

Seite

§ 1: Einführung 1

1. Teil: Die Stellung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO im Beamteneignungsrecht 4

1. Abschnitt: § 49 Abs. 1 S. 2 GO im System der Eignungsvorschriften des Beamtenrechts 4

1. Kapitel: Bundesrecht 4

§ 2: Art. 33 Abs. 5 GG 4

a) Eignungsgrundsatz als hergebrachter Grundsatz 4

b) Grad der Geltungskraft des Eignungsgrundsatzes nach Art. 33 Abs. 5 GG 6

1. Verbindliche Verpflichtung des Gesetzgebers 8

2. Verfassungswidrigkeit künftiger Abschwächung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO 11

§ 3: Art. 33 Abs. 2 und Art. 12 GG, sonstiges Bundesrecht 15

a) Art. 33 Abs. 2 GG 15

b) Art. 12 GG 17

c) Sonstiges Bundesrecht 17

2. Kapitel: Landesrecht 18

§ 4: Vorschriften des Landesbeamtengesetzes, § 49 Abs. 1 S. 3 GO 18

a) LBG 18

b) § 49 Abs. 1 S. 3 GO 21

Zusammenfassung zum 1. Abschnitt 22

2. Abschnitt: Allgemeines zum Charakter des § 49 Abs. 1 S. 2 GO 23

1. Kapitel: Allgemeines zur Begriffswahl in § 49 Abs. 1 S. 2 GO 23

§ 5: Zur Begriffswahl in § 49 Abs. 1 S. 2 GO 23

Seite

2. Kapitel: Zum Charakter des § 49 Abs. 1 S. 2 GO 25

§ 6: Interessen, die zur Normierung veranlaßt haben 25

a) Öffentliches Interesse an einer leistungsfähigen Verwaltung 26

b) Besonderes staatliches Kontrollinteresse gegenüber der Gemeinde 27

c) Kontrollinteresse: Hinweise auf einschlägige Regelungen früherer Selbstverwaltungsgesetze 28

§ 7: Interessen, die das Verharren in einer allgemeinen Umschreibung der Könnensanforderungen bedingt haben 34

a) Vermeidung unnötiger Beschränkung des Bewerberkreises 34

b) Frage der Ähnlichkeit mit der Stellung politischer Beamter 39

c) Schwierigkeit genauerer Fassung der Könnensanforderungen aus der Natur der Sache 4o

Zusammenfassung zum 2. Abschnitt 41

2. Teil: Die Begriffe des § 49 Abs. 1 S. 2 GO im einzelnen 43

1. Abschnitt: Einteilung des Könnens in Könnensarten 43

§ 8: Allgemeines zu den Könnensarten 43

1. Kapitel: Könnensarten - angeborenes Können 46

§ 9: Angeborenes Können 46

2. Kapitel: Könnensarten - erlernbares Können 47

§ 1o: Normkenntnisse 48

§ 11: Tatsachenkenntnisse 51

§ 12: Erfahrung 52

a) Ausgangspunkt 53

b) Erfahrungsbegriff nach allgemeinem Sprachgebrauch 54

c) Kenntnisgegenstand der Erfahrung 57

d) Erwerbsprozeß der Erfahrung 59

e) Vorzüge der Erfahrung 61

Seite

f) Erfahrungsbegriff in § 49 Abs. 1 S. 2 GO 63

g) Tatsachenkenntnisse und Erfahrungskenntnisse 68

h) Ersetzungszusammenhang zwischen Erfahrungskenntnissen und übernommenen Tatsachenkenntnissen 68

Zusammenfassung zum 1. Abschnitt 71

2. Abschnitt: Notwendiger Teil des Könnens (Könnensanforderungen) 72

§ 13: Allgemeines zu den Könnensanforderungen 72

1. Kapitel: Maß des notwendigen Könnens 74

§ 14: Ersetzungszusammenhang 74

§ 15: Frage der Nachholbarkeit von Können in einer Einarbeitungszeit 75

a) Bedeutung für das Maß des notwendigen Könnens 75

b) Voraussetzungen der Zulässigkeit einer Einarbeitungszeit: Ausgangspunkt 76

c) Voraussetzungen im einzelnen 78

d) Abstrakte und konkrete Nachholbarkeit 84

e) Weitere Anmerkungen zur Bedeutung der Nachholbarkeit 87

2. Kapitel: Fragen der Subsumtion 89

§ 16: Die Seite der Könnensanforderungen 89

§ 17: Die Seite des zu überprüfenden Könnens 92

Zusammenfassung zum 2. Abschnitt 94

3. Abschnitt: Nachweiserfordernis und sonstige Fragen zu den Begriffen des § 49 Abs. 1 S. 2 GO 95

§ 18: Nachweiserfordernis 95

a) Allgemeines 96

b) Die Könnensnachweise 97

§ 19: Nachprüfungsfreier Raum der gemeindlichen Entscheidung zum Können 99

a) Beurteilungsspielraum 100

b) Nachprüfungsfreier Raum sonstiger Art 102

Seite

Zusammenfassung zum 3. Abschnitt 1o7

§ 2o: Anhang zum 2. Teil: Lehr- und Lernbarkeit des notwendigen Könnens 1o8

3. Teil: Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten als maßgebliche Grundlage für den Inhalt der Könnensanforderungen 111

§ 21: Allgemeines 111

1. Abschnitt: Aufgabenstellung des Gemeindedirektors 113

§ 22: Grundlagen 113

a) System der gesetzlichen Regelung und Könnensanforderungen 113

b) Arten der Verwaltungsaufgaben:Grundsätzliches 115

§ 23: Materielle Verwaltungsaufgaben 117

a) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, Auftragsangelegenheiten 117

b) Ausführung der Verwaltungsvorhaben 117

c) Planung der Verwaltungsvorhaben 118

d) Vertretung der Gemeinde nach außen 122

§ 24: Organisatorische Verwaltungsaufgaben 123

a) Organisations- und Leitungsgewalt 123

b) (Sonstige) Internaufgaben 125

Zusammenfassung zum 1. Abschnitt 128

2. Abschnitt: Auswirkungen unterschiedlicher Gemeindeverhältnisse und Auswirkungen vertikaler Arbeitsteilung - Aufgabenstellung des Gemeindedirektors 129

§ 25: Allgemeines 129

1. Kapitel: Auswirkungen unterschiedlicher Gemeindeverhältnisse 13o

§ 26: Unmittelbare Auswirkungen der unterschiedlichen Gemeindeverhältnisse; Maßstab der Gemeindegröße 13o

§ 27: Auswirkungen der Entlastung kleinerer Gemeinden von außen her 131

Seite

a) Übertragung von Aufgaben an außenstehende kommunale Verwaltungsstellen 132

b) Hilfe beratender Art seitens außenstehender Verwaltungsstellen 134

c) Folgerungen 135

2. Kapitel: Auswirkungen vertikaler Arbeitsteilung 136

§ 28: Grundsätzliches zur vertikalen Arbeitsteilung: Teilung nach Funktionen 136

§ 29: Funktionen 138

a) Funktionsbegriff 138

b) Leitungsfunktionen und technisch betonte Funktionen 14o

c) Leitungsfunktionen und technisch betonte Funktionen bei den materiellen und organisatorischen Verwaltungsaufgaben 144

§ 3o: Leitungsfunktionen und technisch betonte Funktionen in der vertikalen Arbeitsteilung: Folgen für die Aufgabenstellung des Gemeindedirektors 145

Zusammenfassung zum 2. Abschnitt 149

3. Abschnitt: Aufgabenstellung der Beigeordneten und Rückwirkung auf die Aufgabenstellung des Gemeindedirektors; Funktionsgruppen 151

1. Kapitel: Aufgabenstellung der Beigeordneten, Rückwirkung beim Gemeindedirektor 151

§ 31: Allgemeines 151

§ 32: Leitungsfunktionen der Beigeordneten 153

§ 33: Technisch betonte Funktionen der Beigeordneten 156

a) Anforderungen des eigenen Arbeitsgebiets 156

b) Anforderungen fremder Arbeitsgebiete 158

§ 34: Rückwirkung auf die Aufgabenstellung des Gemeindedirektors 16o

2. Kapitel: Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten nach Funktionsgruppen 162

Seite

§ 35: Allgemeines 162

§ 36: Funktionsgruppen 164
a) Gemeindedirektor 164
b) Beigeordnete 165
c) Funktionen der Führung, obere technisch betonte Funktionen 166

Zusammenfassung zum 3. Abschnitt 167

4. Teil: Zu den Könnensanforderungen und zum Nachweiserfordernis im einzelnen 17o

§ 37: Allgemeines 17o

1. Abschnitt: Angeborenes Können 171

§ 38: Könnensanforderungen zum angeborenen Können 171

§ 39: Nachweiserfordernis 175

Zusammenfassung zum 1. Abschnitt 178

2. Abschnitt: Erlernbares Können - Funktionen der Führung 18o

1. Kapitel: Leitungsfunktionen 18o

§ 4o: Grundlagen 18o
a) Leitungsfunktionen bei den organisatorischen und materiellen Verwaltungsaufgaben 18o
b) Systemkenntnisse, Grundkenntnisse 182
c) Leitungsfunktionen - Kenntnisse zur Aufgabenstellung und Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung 185
d) Nachholbare Kenntnisse 187

§ 41: Kenntnisse zur Aufgabenstellung 19o

§ 42: Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung - Zielkenntnisse 191

§ 43: Sonstige Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung - Normkenntnisse 195
a) Wissensanforderungen 195
b) Nachweiserfordernis 2o2

§ 44: Sonstige Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung - Tatsachenkenntnisse 2o4
a) Wissensanforderungen 2o4
b) Nachweiserfordernis 2o8

Seite

§ 45: Wissensanforderungen der Leitungsfunktionen insgesamt 213

2. Kapitel: Kontaktfunktionen 216

§ 46: Kenntnisse zum Umgang mit Menschen 216

§ 47: Kenntnisse zu den Mitteilungsvorgängen 218
a) Normkenntnisse 218
b) Tatsachenkenntnisse 219

Zusammenfassung zum 2. Abschnitt 22o

3. Abschnitt: Erlernbares Können - obere technisch betonte Funktionen 222

1. Kapitel: Allgemeines 222

§ 48: Allgemeines zu den Wissensanforderungen 222
a) Gegenstand der oberen technisch betonten Funktionen 222
b) Wissensanforderungen 225

§ 49: Allgemeines zu den Arbeitsgebieten 228

2. Kapitel: Wissensanforderungen der einzelnen Arbeitsgebiete 23o

§ 5o: Allgemeine Verwaltungsaufgaben 23o

§ 51: Finanzen 232

§ 52: Recht, Sicherheit und Ordnung 235

§ 53: Schule und Kultur 237

§ 54: Sozial- und Gesundheitswesen 239

§ 55: Bauwesen 241

§ 56: Öffentliche Einrichtungen 243

§ 57: Wirtschaft und Verkehr 244

Zusammenfassung zum 3. Abschnitt 245

Seite

§ 58: Anhang zum 4. Teil: Wert einer juristischen Ausbildung für die Tätigkeit der leitenden Gemeindebeamten 248

a) Allgemeines 248

b) Rechtskönnen unmittelbar 251

c) Allgemeines Abwägungskönnen 254

d) Grenzen des Nachweiswerts der juristischen Ausbildung 259

Literaturverzeichnis

Im Literaturverzeichnis bedeuten die abgekürzten Zitierweisen

Peters'Handbuch, 1./2. Band:

Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben von Hans Peters, Berlin-Göttingen-Heidelberg
1956: Erster Band, Kommunalverfassung
1957: Zweiter Band, Kommunale Verwaltung

Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages:

Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, herausgegeben von der Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages, Tübingen 1952

Literatur mit Verfasserangaben:

Althaus, Ernst	Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände in den vormals preußischen Ländern, 3. A. Herford-Köln 1957
Ambrosius-Schütz-Ulland	Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. A. Düsseldorf 1963
Bachof, Otto	Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht, JZ 1955, S. 97-1o2.
-	Diskussionsbeitrag zum Thema: Inwieweit läßt Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes eine Reform des Beamtenrechts zu? in: Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, S. 1o4-1o5.
-	Diskussionsbeitrag in: Probleme der juristischen Ausbildung in der Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 17 (1963), S. 43-46.
-	Der Rechtsweg für Ansprüche aus dem Beamtenverhältnis, DÖV 1951, S. 477-482.
Becker, Erich	Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf die Gegenwart, in: Peters'Handbuch, 1. Band, S. 62-112.
-	Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, in: Peters'Handbuch, 1. Band, S. 113-184.

Becker, Erich	Über den Inhalt der Gemeindeverwaltung und die Rechtsstellung des Gemeindedirektors in Nordrhein-Westfalen, DVBl. 1956, S.4-1o.
Becker, Heinz	Die Rechtsverhältnisse der hauptamtlichen Wahlbeamten der Gemeinden und Landkreise, Dissertation Marburg 196o.
Benner, Jürgen	Die Zuständigkeitsverteilung auf Gemeindedirektor und Rat in Nordrhein-Westfalen, Siegburg 1962.
Berkenhoff, H.A.	Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, 2. A. Siegburg 1965.
Bochalli, Alfred	Landesbeamtengesetz von Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. A. Köln 1963.
Brand, Arthur	Das Beamtenrecht. Die Rechtsverhältnisse der preußischen Staats- und Kommunalbeamten, 3. A. Berlin 1928.
Bückmann, Walter	Kommunalverfassung im Lande Nordrhein-Westfalen, Köln-Stuttgart 1965.
Cantner, Walter	Verfassungsrecht der Landkreise, in: Peters'Handbuch, 1. Band, S. 4o9-463.
Ehmke, Horst	"Ermessen" und "unbestimmter Rechtsbegriff" im Verwaltungsrecht, Tübingen 196o.
Elsner, Werner	Gemeindeverfassungsrecht in den Ländern der Magistratsverfassung (Hessen und Schleswig-Holstein), in: Peters'Handbuch, 1. Band, S. 28o-333.
Fasse, Norbert	Die Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden, Siegburg 1964.
Fischbach, Oscar	Georg Bundesbeamtengesetz, Kommentar, 1. Band, 3.A. Köln 1964.
-	Die hergebrachten Grundsätze des Berfsbeamtentums, DVBl. 1951, S. 99-1o5.
-	Inwieweit läßt Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes eine Reform des Beamtenrechts zu? Korreferat in: Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, S. D 33-97.

Giere, Gustav	Die allgemeine Verwaltung, in: Peters' Handbuch, 2. Band, S. 7-43.
Göb, Josef	Verfassungsrecht der Ämter und amtsangehörigen Gemeinden, in: Peters'Handbuch, 1. Band, S. 377-4o8.
Gönnenwein, Otto	Gemeinderecht, Tübingen 1963.
Görg, Hubert	Die Ausbildung für den höheren Verwaltungsdienst, ZBR 1953, S. 161.
-	Die kommunalen Wahlbeamten, ZBR 1958, S.65-7o.
-	Kommunale Personalhoheit und Beamtenrecht, ZBR 1956, S. 312-315.
-	Kommunales Dienstrecht, in: Peters'Handbuch, 2. Band, S. 44-1o9.
Grabendorff, Walter	Die Problematik der Ausbildung für den höheren Verwaltungsdienst, DVBl. 1952, S. 133-136.
-	Der verleugnete Verwaltungsjurist, ZBR 1961, S. 23o-236.
Grafe, Walter	Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstverwaltungsgarantie, DÖV 1955, S. 65o-652.
Grewe, Wilhelm	Inwieweit läßt Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes eine Reform des Beamtenrechts zu? in: Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, S. D. 3-32.
Hahn, Karl	Praktische Kommunalverwaltung, Essen 1946.
Hamann-Lenz	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.Mai 1949, Kommentar, 3. A. Neuwied-Berlin 197o.
Hangarter, Dieter	Der Oberstadtdirektor in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen nach Gesetz und örtlicher Regelung, Dissertation Göttingen 1962.
von Harnack, Ernst	Die Praxis der öffentlichen Verwaltung, 2.A. Schwenningen am Neckar 1951.
Heckel, Hans	Schulverwaltung, in: Peters'Handbuch, 2. Band, S. 11o-164.
Hensel, Albert	Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, Breslau 1928.

Heyland, Carl	Anmerkung zu einem Urteil des OLG Frankfurt am Main, DÖV 195o, S. 86-87.
-	Zur Auslegung des Artikels 33 Abs. 5 des Bonner Grundgesetzes, DÖV 1951, 462-466.
Hoke, Rudolf	Zur Ausbildung für den höheren Verwaltungsdienst, DVBl. 1962, S. 425-431.
Hoppe, Werner	Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände, Schriftenreihe der Westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, Heft 21 (195
Ipsen, Hans-Peter	Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstverwaltungsgarantie, DÖV 1955, S. 225-23o.
Jesch, Dietrich	Unbestimmter Rechtsbegriff und Ermessen, AöR Band 82, S. 163-249.
Jüsgen, Werner	Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums als Grundlage der Beamtengesetzgebung, DÖV 1951, S. 474-477.
Kellner, Hugo	Der sogenannte Beurteilungsspielraum in der verwaltungsgerichtlichen Prozeßpraxis, NJW 1966, S. 857-863.
Kern, Ernst	Die Wählbarkeit von Bundesbeamten nach geltendem Bundesbeamtenrecht, DÖV 1953, S. 1o7-11o.
Köttgen, Arnold	Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Peters'Handbuch, 1. Band, S. 185-234.
Korn, Herbert	Das Beamtenrecht in Nordrhein-Westfalen, Kommentar (Loseblatt), Siegburg 1969.
Kottenberg-Rehn	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 9. A. Siegburg 197o.
Krüger, Herbert	Grundgesetz und Berufsbeamtentum, Bayrische Beamtenzeitung 195o, S. 173-175.
Kunze, Richard	Sachgerechtigkeit, in: Verwaltung, herausgegeben von Fritz Morstein Marx, Berlin 1965, S. 229-244.
von Loebell	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. A. Wiesbaden 197o.

Loschelder, Wilhelm — Ausbildung und Fortbildung der Beamten der allgemeinen inneren Verwaltung, in: Ausbildung und Auslese der Beamten, Heft 3 der beamtenpolitischen Schriftenreihe Deutsches Berufsbeamtentum, herausgegeben von Friedrich Gärtner, Baden-Baden 1961 (zitiert: beamtenpolitische Schriftenreihe Deutsches Berufsbeamtentum Heft 3), S. 15-42.

Lüersen-Neuffer — Niedersächsische Gemeindeordnung, Kommentar (Loseblatt), Hannover 1969.

von Mangoldt-Klein — Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bände I und II, 2. A. Berlin 1966.

von Mangoldt, Hermann — Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Berlin 1953.

Marx, Fritz Morstein — Hierarchie und Entscheidungsweg in: Verwaltung, herausgegeben von Fritz Morstein Marx, Berlin 1965, S. 1o9-122.

Maunz-Dürig-Herzog — Grundgesetz, Kommentar, Band I 3. A. München 1971.

Mayer, Franz — Geschäftsgang, in: Verwaltung, herausgegeben von Fritz Morstein Marx, Berlin 1965, S. 298-314.

Meyer, Rolf — Die Wahl und Ernennung der gemeindlichen Wahlbeamten in der Bundesrepublik, Dissertation Berlin 1964.

Michael — Anmerkung zu einem Urteil des OLG Frankfurt am Main, DVBl. 195o, S. 34o-342.

Müller-Heidelberg, Klaus — Sachverstand und Verantwortung in personeller Hinsicht (Umfang, Grenzen und Gefährdungen) bei Behördenchefs und Verwaltungsjuristen, in: Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 3o (1966), S. 96-1o8.

Odenbreit -Hensel — Gemeindeordnung, Amtsordnung, Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit und Kommunalwahlgesetz in Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 13. A. Münster 1968 (zit.:Gemeindeordnung).

Oertel, O. — Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie, 7. A. Liegnitz 1931.

Pagenkopf, Hans	Einführung in die Kommunalwissenschaft, 2. A. Münster 1960.
Peters, Hans	Die Gewaltentrennung in moderner Sicht, Geisteswissenschaften Heft 25 der Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln-Opladen 1954.
-	Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.
-	Lehrbuch der Verwaltung, Berlin 1949.
-	Zwei Jahre Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen, Kommunalpolitische Blätter 1955, S. 65-68, 99-103.
Rauball, Johannes	Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, Kommentar, München 1968.
Schmidt-Salzer, Joachim	Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden, Berlin 1968.
Schnur, R.	Zur Ausbildung für den höheren Verwaltungsdienst, ZBR 1961, S. 329- 332.
Schulz-Schäffer, Helmut	Anmerkung zu einem Urteil des OLG für Hessen, DÖV 1951, S. 365-366.
Scupin, Hans-Ulrich	Anmerkung zu einem Urteil des OVG Münster, DVBl. 1951, S. 579-581.
Seydel, Peter	Die kommunalen Zweckverbände, Göttingen 1955
Stier-Somlo, Fritz	Das Städterecht (Das kommunale Verfassungsrecht in Preußen, Erster Teil), in: Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen, herausgegeben von Fritz Stier - Somlo, Erster Band (Das Verfassungsrecht der Kommunen in Preußen), Oldenburg i. Gr. 1919, S. 1-399.
Thieme, Werner	Rechtsstudium oder Verwaltungsstudium? DÖV 1962, S. 521-525.
Ule, Carl Hermann	Gerichtlicher Rechtsschutz im Beamtenrecht, Berlin-Köln-Detmold-München 1951.
-	Öffentlicher Dienst, in: Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, herausgegeben von Karl August Bettermann und Hans Carl Nipperdey, Band IV 2, 2. A. Berlin 1972.

Wacke, Gerhard	Entstehungsgeschichte und Inhalt des Artikels 33 Abs. 5 des Grundgesetzes, in: Neues Beamtentum, herausgegeben vom Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e.V., Band 1o der Wissenschaftlichen Schriftenreihe dieses Instituts, Frankfurt/Main 1951, S.152-178.
Weber, Gustav	Das "Juristenmonopol", DÖV 1952, S. 369.
Weber, Werner	Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2. A. Göttingen 1967.
Wichert, Ernst	Das Beamtenrecht des Bundespersonalgesetzes, DVBl. 1951, S. 8-1o.
Woite, Manfred	Die Kompetenzaufteilung im Landkreis und im Amt, Köln-Berlin 1963.
Wolff, Hans J.	Der Gemeindedirektor in amtsangehörigen Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen, DVBl. 1959, S. 837-841.
-	Rechtsgrundsätze und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als Rechtsquellen, in: Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e. V. Mainz, Band 6: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, herausgegeben von Otto Bachof, Martin Drath, Otto Gönnenwein, Ernst Walz, München 1955, S. 33-52.
-	Verwaltungsrecht I, 8. A., München 1971.
-	Verwaltungsrecht II, 3. A. München 197o.
Ziebill, Otto	Die "Zweigleisigkeit" in Nordrhein-Westfalen, Der Städtetag 1959, S. 3-5.
Zuhorn-Hoppe	Gemeindeverfassung, 2. A. Siegburg 1962.

Literatur ohne Verfasserangaben:

Die Aufgaben der Landkreise, herausgegeben vom Nordrhein-Westfälischen Landkreistag, Düsseldorf 1956 (hektographiert).

Die Ausbildung der deutschen Juristen, Darstellung, Kritik und Reform, Veröffentlichungen des Arbeitskreises für Fragen der Juristenausbildung e.V. Nr. 2, Tübingen 196o.

Gutachten über die juristische Ausbildung unter besonderer Berücksichtigung der Interessen der Verwaltung, der Ständigen Konferenz der Innenminister und dem Bundesminister des Innern erstattet auf Grund des Auftrages vom 14./15. Juni 1961, Köln-Berlin 1965.

Verwaltungsorganisation der Gemeinden Teil I, Aufgabengliederungsplan, herausgegeben von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (im Zitat: KGSt), 4. A. Köln 1967.

Verwaltungsorganisation der Gemeinden Teil II, Verwaltungsgliederungsplan, herausgegeben von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (im Zitat: KGSt), 3. A. Köln 1968.

§ 1: Einführung

Indem § 49 Abs. 1 S. 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (im folgenden: GO)[1] den hauptamtlich tätigen Gemeindedirektoren und Beigeordneten "die für ihr Amt erforderlichen fachlichen Voraussetzungen" und "eine ausreichende Erfahrung für dieses Amt" abverlangt, stellt er Anforderungen an deren Eignung. Diese Eignungsanforderungen nach § 49 Abs. 1 S. 2 GO sind der Gegenstand der nachfolgenden Untersuchungen.

Es geht um Anforderungen nur an die hauptamtlich tätigen Gemeindedirektoren und Beigeordneten in Nordrhein-Westfalen. Auch wenn im folgenden aus Vereinfachungsgründen schlicht von Gemeindedirektoren und Beigeordneten gesprochen wird, sind immer die hauptamtlich tätigen gemeint. Gemeindedirektoren und Beigeordnete werden im folgenden zusammenfassend als leitende Gemeindebeamte bezeichnet.[2] Das läßt besser als der Terminus "kommunale Wahlbeamte", den vielfach das Schrifttum[3] und auch der nordrhein-westfälische Gesetzgeber verwendet (so in § 5 Abs. 3 letzter Satz, Halbsatz 2 LBG), das erkennen, worauf es für die genannten Anforderungen ankommt: die leitende Funktion dieser Beamten.

Es geht in § 49 Abs. 1 S. 2 GO nicht um die gesamte Eignung der leitenden Gemeindebeamten, sondern um deren geistige fachliche Eignung.

---

1) Eine Landesbezeichnung wird nur bei den Gemeindeordnungen anderer Länder hinzugesetzt werden.

2) Vgl. zum Ausdruck auch Hubert Görg, Kommunales Dienstrecht, 'Peters'Handbuch, 2. Band, S. 44 ff, 84.

3) Z.B. Herbert Korn, Das Beamtenrecht in Nordrhein-Westfalen, § 110 LBG Anm. 1; Rolf Meyer, Die Wahl und Ernennung der gemeindlichen Wahlbeamten in der Bundesrepublik, S. 1, 10; Heinz Becker, Die Rechtsverhältnisse der hauptamtlichen Wahlbeamten der Gemeinden und Landkreise, S. 1, 37.

Schon der Wortlaut des § 49 Abs. 1 S. 2 GO läßt erkennen, daß nur die fachliche Eignung angesprochen wird ("fachliche" Voraussetzungen). Für die allgemeinen Anforderungen an die persönliche Einstellung zur Gesellschaft und an die Lebensführung, wie sie gegenüber allen Beamten bestehen - man kann vom allgemeinen Teil der charakterlichen Eignung sprechen - bleibt es beim allgemeinen Beamtenrecht.[1)]

Von der fachlichen Eignung behandelt § 49 Abs. 1 S. 2 GO nur den geistigen Teil. Bei weiterer Auslegung könnten unter die "fachlichen Voraussetzungen" auch die Anforderungen an die körperliche Rüstigkeit fallen. Die körperliche Eignung wird aber schon im allgemeinen Beamtenrecht behandelt.[2)] Darum erscheint es angemessen, in § 49 Abs. 1 S. 2 GO nur Anforderungen an die geistige fachliche Eignung zu sehen. Die geistige fachliche Eignung ist gemeint, wenn im folgenden vom Können gesprochen wird.

§ 49 Abs. 1 S. 2 GO betrifft die Mindesteignung der leitenden Gemeindebeamten ("erforderliche" fachliche Voraussetzungen und "ausreichende" Erfahrung): Nur das notwendige Können, nicht weiteres nützliches Können wird mit dieser Vorschrift verlangt. Gegenstand dieser Untersuchungen ist deshalb nur das notwendige Können. Zur Bezeichnung der Anforderungen des § 49 Abs. 1 S. 2 GO an das notwendige Können soll der Begriff der Könnensanforderungen dienen.

Die Könnensanforderungen des § 49 Abs. 1 S. 2 GO richten sich hauptsächlich auf einen bestimmten Zeitpunkt, nämlich auf die Zeit unmittelbar vor der Wahl eines Bewerbers zum leitenden

---

1) Vgl. z.B. §§ 4 Abs. 1 Nr. 2 BRRG, 6 Abs. 1 Nr. 2 LBG - Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung.

2) Vgl. Alfred Bochalli, Landesbeamtengesetz von Nordrhein-Westfalen, § 6 Anm. 2 b (vgl. auch § 3 Abs. 2 Laufbahn VO); Oscar Georg Fischbach, Bundesbeamtengesetz, § 7 Anm. I 5 Fußnote 18.

Gemeindebeamten. Auf das Können in diesem Zeitpunkt (aus Vereinfachungsgründen wird später auch vom Können bei Amtsantritt gesprochen) kommt es an. Fehlt das Können in diesem Zeitpunkt, dann darf die Gemeinde den Bewerber nicht wählen; andernfalls handelt sie rechtswidrig mit den Folgen nach § 39 Abs. 2 GO (Beanstandungspflicht des Gemeindedirektors) und §§ 106 ff GO (Eingreifen der Aufsichtsbehörde). Auf das Können im Zeitpunkt vor der Wahl kommt es umso mehr an, weil in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit fehlt, eine Probezeit vorzuschalten und weil sonstige Möglichkeiten zur Entlassung eines einmal gewählten (und eingestellten) Bewerbers wegen fehlenden Könnens nur unter besonderen Umständen bestehen: Insbesondere für den Fall, daß das Können schon anfänglich fehlte und die Gemeinde über das tatsächlich vorhandene Können des Bewerbers zutreffend unterrichtet worden war, fehlt es im Beamtenrecht an einem Entlassungstatbestand.

Es geht also um das notwendige Können, das die leitenden Gemeindebeamten bei Amtsantritt vorweisen müssen. Damit ist der Rahmen abgesteckt, in dem sich die nachfolgenden Untersuchungen bewegen werden. Sie beginnen mit einer Einordnung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO in das System sonstiger Vorschriften des Beamteneignungsrechts, mit denen er Berührung hat sowie mit einigen allgemeinen Betrachtungen zu Bereich und Charakter der Vorschrift. Es folgen die Untersuchung der Begriffe des § 49 Abs. 1 S. 2 GO, eine Zusammenstellung der Aufgaben der leitenden Gemeindebeamten unter dem Blickwinkel der Könnensforderungen und - darauf aufgebaut - Ermittlungen zu dem im einzelnen notwendigen Können.

1. Teil

Die Stellung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO im Beamteneignungsrecht

1. Abschnitt: § 49 Abs. 1 S. 2 GO im System der Eignungsvorschriften des Beamtenrechts

Bevor § 49 Abs. 1 S. 2 GO für sich betrachtet wird, soll eine Einordnung in das System der anderen Eignungsvorschriften des Bundesrechts und des Landesrechts klären, wie weit er mit diesen anderen Vorschriften in Zusammenhang tritt.

1. Kapitel: Bundesrecht

§ 2: Art. 33 Abs. 5 GG

a) Eignungsgrundsatz als hergebrachter Grundsatz

Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, die Art. 33 Abs. 5 GG unter den Schutz des Grundgesetzes stellt, gehört auch der Grundsatz, daß nur in das Beamtenverhältnis berufen werden kann, wer für das Amt geeignet ist: der Eignungsgrundsatz als Postulat der Mindesteignung.[1] Art. 33 Abs. 5 GG als "Entscheidung für die Weiterentwicklung der deutschen Beamtengesetzgebung auf den soliden Fundamenten einer in Jahrhunderten entwickelten und bewährten beamten-

---

1) Vgl. Wilhelm Grewe, Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, S. D 3 ff, 19: "Prinzip der fachlichen Vorbildung, Ausbildung und Qualifikation" (diese Formulierung zielt freilich vor allem auf Laufbahnämter, zu denen die Ämter der leitenden Gemeindebeamten gerade nicht gehören); OVG Münster, Urteil vom 27.1.1954 - III A 833/53 -, ZBR 1954, S. 182 ff, 183; BVerwG Urteil vom 18.11.1955 - II C 180/54 -, BVerwGE 2, S. 329 ff, 332 (allerdings mißverständlich, da die Formulierung "Anforderungen, die einer

Fortsetzung Seite 5!

rechtlichen Ordnung"[1] erfaßt alle tragenden Grundlagen des Berufsbeamtentums in seiner überkommenen Gestalt,[2] das heißt in der Gestalt, die das Berufsbeamtentum im Reich bis zum Ende der Weimarer Republik (also unter Ausschluß spezifisch national-sozialistischer Entwicklungen) angenommen hatte.[3]

Zu den tragenden Grundlagen des überkommenen Berufsbeamtentums gehört der Eignungsgrundsatz schon aus der Natur der Sache: weil Ämter nur geführt werden können, wenn die Beamten den Anforderungen ihres Amtes gewachsen sind. Es liegt auf der Hand, daß er eines der ganz wesentlichen Strukturprinzipien ist, ohne die das Berufsbeamtentum nicht denkbar wäre. Er ist damit hergebrachter Grundsatz. Will man Art. 33 Abs. 5 GG so verstehen, daß hergebrachter Grundsatz nur sein kann, was Rechtssatzqualität erlangt hatte[4], so erfüllt der Eignungsgrundsatz selbstverständlich auch diese Voraussetzung. Denn Art. 128 der Weimarer Reichsverfassung, wonach die Staatsbürger "entsprechend ihrer Befähigung und ihren Leistungen zu den öffentlichen Ämtern zuzulassen" waren, erhob

---

Fortsetzung der Fußnote 1 von Seite 4:

nach den objektiven Merkmalen der persönlichen und fachlichen Eignung ausgerichteten Personalauslese dienen" - auch allein das Leistungsprinzip und nicht den Eignungsgrundsatz meinen könnte).

1) Werner Jüsgen, DÖV 1951, S. 474 ff, 475.

2) Von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 33 Anm. II 3 b (S. 814): "alle grundlegenden Leitsätze, die ... nicht beseitigt werden könnten, ohne daß das Berufsbeamtentum an der Wurzel getroffen würde"; Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 33 Rdnr. 53: "Regelungen ..., die das Bild des Beamtentums in seiner überkommenen Gestalt so prägen, daß ihre Beseitigung auch das Wesen des Beamtentums antasten würde"; BVerfG Beschluß vom 2.12.1958 - 1 - BvL 27/55 -, BVerfGE 8, S. 332 ff, 343: "Kernbestand von Strukturprinzipien".

3) Von Mangoldt-Klein, Maunz-Dürig-Herzog und BVerfG a.a.O. (vorige Anm.); vgl. auch BVerfG Urteil vom 27.4.1959 - 2 BvF 2/58 -, BVerfGE 9, S. 268 ff, 286.

4) Zur Frage der Rechtssatzqualität vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 33 Rdnr. 55.

den Eignungsgrundsatz zu einem Rechtssatz sogar von Verfassungsrang. Auch nach § 1 a Abs. 1 Reichsbeamtengesetz - eingefügt durch § 3 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des allgemeinen Beamten-, des Besoldungs- und des Versorgungsrechts vom 30.6.1933 -, der gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 des genannten Änderungsgesetzes auch für andere als Reichsbeamte galt, durfte als Beamter nur berufen werden, "wer die für seine Laufbahn vorgeschriebene oder übliche Vorbildung oder sonstige besondere Eignung für das ihm zu übertragende Amt besitzt".[1] (Die Forderung "sonstiger besonderer Eignung" betraf andere als Laufbahnämter, z.B. die Ämter der leitenden Gemeindebeamten.)[2] Dasselbe sagte § 26 Nr. 2 DBG von 1937.[3] [1]

Im Hinblick auf § 49 Abs. 1 S. 2 GO ergibt sich daraus zunächst dies: Der Eignungsgrundsatz für die leitenden Gemeindebeamten folgt nicht erst aus § 49 Abs. 1 S. 2 GO, sondern er wird bereits im Grundgesetz aufgestellt. Er ist Teil eines der mit Verfassungsrang ausgestatteten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG.

b) Grad der Geltungskraft des Eignungsgrundsatzes nach Art. 33 Abs. 5 GG

Diese Aussage ist noch nicht vollständig, weil sie zum Grad der Geltungskraft des Eignungsgrundsatzes als hergebrachten Grundsatz nichts enthält: Es ist nicht gesagt, daß der Eignungsgrundsatz für die leitenden Gemeindebeamten schon kraft Art. 33 Abs. 5 GG unmittelbar geltendes Beamtenrecht ist, ohne daß es einer Vorschrift wie des § 49 Abs. 1 S. 2 GO

---

1) Es handelt sich insoweit um Rechtsgrundsätze, die von nationalsozialistischem Gedankengut nicht beeinflußt sind.

2) Vgl. OVG Münster Urteil vom 27.1.1954 - III A 833/53 -, ZBR 1954, S. 182 ff, 183.

3) OVG Münster a.a.O. (vorige Anm.).

bedurft hätte. In Frage kommt auch der mindere Grad einer unmittelbaren Geltung nur gegenüber dem Gesetzgeber (etwaige Normen einfachen Rechts, die dem Eignungsgrundsatz widersprechen, wären dann ohne weiteres nichtig, doch würde andererseits der Eignungsgrundsatz nicht ohne weiteres schon kraft Art. 33 Abs. 5 GG geltendes Beamtenrecht geworden sein) oder der noch geringere Geltungsgrad einer Anweisung an den Gesetzgeber (entgegenstehende Normen wären zu beseitigen, aber zunächst noch gültig). Der geringste Geltungsgrad wäre der eines unmittelbarer Rechtswirkungen baren unverbindlichen Programmsatzes in dem Sinn, daß der Gesetzgeber die Herstellung eines entsprechenden Rechtszustandes möglichst ins Auge fassen soll.

Die Fragen nach der Geltungskraft des Eignungsgrundsatzes als hergebrachten Grundsatz haben durchweg nur noch wenig praktisches Gewicht, seit der Eignungsgrundsatz zusätzlich im einfachen Recht - für die leitenden Gemeindebeamten: in § 49 Abs. 1 S. 2 GO - normiert worden ist. Denn jedenfalls damit ist er unmittelbar geltendes Beamtenrecht geworden, gleich welchen Geltungsgrad man dem Art. 33 Abs. 5 GG zubilligen will.[1)] Dennoch sind die Fragen nach der Geltungskraft des Eignungsgrundsatzes als hergebrachten Grundsatz für das Verständnis des § 49 Abs. 1 S. 2 GO nicht völlig bedeutungslos (Frage des Eigengewichts des § 49 Abs. 1 S. 2 GO und der Möglichkeit, ihn im Sinn einer Senkung der Könnensanforderungen einzuschränken). Sie sollen deshalb im folgenden behandelt werden, soweit sie für die leitenden Gemeindebeamten angesichts des Bestehens des § 49 Abs. 1 S. 2 GO noch interessieren können.

---

1) Vgl. auch von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 33 Anm. II 2 c: "kein wirklicher Gegensatz"; Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 33 Rdnr. 80: "praktisch kein Unterschied mehr"; Carl Hermann Ule, Öffentlicher Dienst, S. 564: der Unterschied habe "praktisch seine Bedeutung verloren".

1. Verbindliche Verpflichtung des Gesetzgebers

Man könnte den Art. 33 Abs. 5 GO bei enger Wortinterpretation so verstehen, daß der Gesetzgeber zur Rücksicht auf die hergebrachten Grundsätze lediglich verpflichtet sein soll.[1] Auch wenn man diese zurückhaltende Auslegungsmöglichkeit zugrunde legt, ist Art. 33 Abs. 5 GG immerhin mehr als ein Programmsatz ohne jede unmittelbare Rechtswirkung: Er enthält in jedem Fall die verbindliche Verpflichtung des Gesetzgebers, einen Rechtszustand herzustellen, der mit den hergebrachten Grundsätzen in Einklang steht. Wollte man dem Art. 33 Abs. 5 GG selbst diese Verbindlichkeit aberkennen, so würde man sich zu seinem Wortlaut ("sind" zu regeln) und auch zu seinem offensichtlichen Sinn in Widerspruch setzen. Art. 33 Abs. 5 GG will ersichtlich jedenfalls die Erhaltung bzw. Wiedererrichtung des Berufsbeamtentums mit den überkommenen Wesenszügen gewährleisten. Dann muß mit seiner Formulierung mindestens die verbindliche Verpflichtung des Gesetzgebers gemeint sein.[2] Daß Art. 33 Abs. 5 GG die Regelung nur "unter Berücksichtigung", nicht unter Beachtung der hergebrachten Grundsätze anordnet, bedeutet unter diesen Umständen zwar, daß dem Gesetzgeber bei der Anwendung der hergebrachten Grundsätze einige Gestaltungsfreiheit verbleiben soll[3], stellt aber nicht die Verbindlichkeit der Anordnung in Frage.

---

1) So Wilhelm Grewe, Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, S. D 3 ff, 17; Oscar Georg Fischbach, Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, S. D 33 ff, 39.

2) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 33 Rdnr. 75; von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 33 Anm. II 2 c gegen Ende und Anm. II 3 e; Carl Hermann Ule, Öffentlicher Dienst, S. 563. Für verbindliche Verpflichtung letztlich trotz Verwendung des Begriffs "Programm" auch schon Wilhelm Grewe, Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, S. D 3 ff, 17; dem Sinne nach auch Otto Bachof, Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, S. D 105.

3) Vgl. BVerfG Urteil vom 27.4.1959 - 2 BvF 2/58 -, BVerfGE 9, S. 268 ff, 286.

Allenfalls kann man noch die Frage aufwerfen, ob der Gegenstand der Anordnung bestimmt genug ist, um die Auslegung als verbindliche Verpflichtung zuzulassen. Auch genügende Bestimmtheit in diesem Sinn muß aber ohne weiteres angenommen werden, da sich die hergebrachten Grundsätze so weit konkretisieren lassen, daß dem Gesetzgeber bestimmte eindeutige Ziele gesetzt sind.

Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei darauf hingewiesen, daß es hier nicht um die Bestimmtheit im Sinne der Vollziehbarkeit geht. Soweit die Frage nach der Bestimmtheit in diesem letzteren Sinn gestellt (und von manchen Autoren verneint) wird[1], handelt es sich um ein ganz anderes Problem, nämlich darum, ob hergebrachte Grundsätze bis in Einzelheiten hinein so genau festliegen, daß bereits sie selbst als unmittelbar geltende Normen des Beamtenrechts angewendet und verstanden werden können. Bestimmtheit in diesem Sinn der Vollziehbarkeit ist berechenbare Subsumtionsmöglichkeit, das heißt eine Präzisierung des gedanklichen Norminhalts, die dem Richter die unmittelbare Anwendung der Norm gestattet.[2] Nur dann ist ein hergebrachter Grundsatz vollziehbar, wenn er dem Richter erlaubt, aus ihm für konkrete Rechtsverhältnisse ganz bestimmte Folgen herzuleiten. Es würde beispielsweise an der Bestimmtheit im Sinne der Vollziehbarkeit dann fehlen, wenn verschiedene Möglichkeiten offenbleiben: z.B. kann der Richter mit dem hergebrachten Grundsatz der angemessenen Alimentierung der Beamten nicht Beamtengehälter

---

1) Vgl. (verneinend) Carl Hermann Ule, Öffentlicher Dienst, S. 563/564; Wilhelm Grewe, Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, S. D 3 ff, 17; dazu kritisch Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 33 Rdnr. 80; bejahend z.B. Carl Heyland, DÖV 1951, S. 462 ff, 464; BGH Urteil vom 30.4.1953 - III ZR 226/51 -, BGHZ 9, S. 322 ff, 326/327; vgl. auch - für "wohlerworbene Rechte" - BGH-Beschluß vom 20.5.1954 - GSZ 6/53 -, BGHZ 13, S. 265 ff, 317/318; BGH Gutachten vom 6.10.1952 - VRG 10/52 -, BGHZ 11, Anhang S. 2 ff, 21/22.

2) Vgl. BGH Urteil vom 30.4.1953 - III ZR 226/51 - BGHZ 9, S. 322 ff, 326; Carl Heyland, DÖV 1951, S. 462 ff, 464.

ziffernmäßig festlegen.[1] Es würde an solcher Bestimmtheit auch fehlen, wenn mehrere hergebrachte Grundsätze miteinander kollidieren und verschiedene Möglichkeiten für einen Lösungskompromiß bestehen; so im Verhältnis von Leistungs- und Laufbahnprinzip.[2]

Ob bei solchen Voraussetzungen die hergebrachten Grundsätze des Art. 33 Abs. 5 GG unmittelbar geltendes Beamtenrecht sein können, unterliegt allerdings einigen Zweifeln.[3] Für viele der hergebrachten Grundsätze lassen sich in deren Randbereich Unbestimmtheiten im Sinn der soeben angeführten Beispiele nachweisen, die - soweit sie reichen - der Anwendung als unmittelbar geltendes Recht entgegenstehen würden.[4] In engem Zusammenhang damit steht es, daß Art. 33 Abs. 5 GG nur von "Berücksichtigung" und nicht von Beachtung der hergebrachten Grundsätze spricht.[5] Im übrigen aber würde sich genügende Bestimmtheit selbst im engen Sinn der Vollziehbarkeit als unmittelbar geltende Rechtsnorm ergeben, soweit hergebrachte Grundsätze die beschriebenen Unbestimmtheiten nicht aufweisen[6] (es könnte dementsprechend ein Teil der hergebrachten Grundsätze unmittelbar geltendes Beamtenrecht sein, während

---

1) BVerfG Beschluß vom 11.6.1958 - 1 BvR 1/52, 46/52 -, BVerfGE 8, S. 1 ff, 19.

2) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 33 Rdnr. 60.

3) Zum Rechtssatzcharakter von Rechtsgrundsätzen vgl. Hans J. Wolff, Rechtsgrundsätze und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als Rechtsquellen, insbesondere S. 42 f, 45 f.

4) Vgl. Wilhelm Grewe, Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, S. D 3 ff, 17, der in den hergebrachten Grundsätzen "Richtlinien" sieht, "deren Anwendung im einzelnen schwierige rechtspolitische Abwägungen erfordert".

5) Vgl. auch BVerfG Urteil vom 17.12.1953 - 1 BvR 147 -, BVerfGE 3, S. 58 ff, 136/137; BVerfG Beschluß vom 11.6.1958 - 1 BvR 1/52, 46/52 -, BVerfGE 8, S. 1 ff, 16.

6) Vgl. BVerfG a.a.O. (vorige Anm.) und Urteil vom 27.4.1959 - 2 BvF 2/58 -, BVerfGE 9, S. 268 ff, 286; BGH Urteil vom 30.4.1953 - III ZR 226/51 -, BGHZ 9, S. 322 ff, 327; vgl. auch BGH Beschluß vom 20.5.1954 - GSZ 6/53-, BGHZ 13, S. 265 ff, 316/317 (dort wurde mit Hilfe des Art.33 Abs. 5 GG ein Recht des Beamten auf angemessene Besoldung begründet).

das für andere hergebrachte Grundsätze zu verneinen wäre). Gerade für den Eignungsgrundsatz würde es so liegen.

Um so eher läßt sich der mindere Grad an Bestimmtheit bejahen, der zur Annahme einer verbindlichen Verpflichtung des Gesetzgebers notwendig ist. Denn Unbestimmtheiten, die die Vollziehbarkeit als unmittelbar geltendes Recht hindern würden, sind hier ohne Bedeutung. Es kommt nur darauf an, daß dem Gesetzgeber eindeutige Ziele gesetzt werden. Das ist für alle hergebrachten Grundsätze und mit ihnen für den Eignungsgrundsatz zu bejahen, da sie alle wenigstens in ihrem Kernbereich eindeutig bestimmt sind. Sie lassen sich genügend genau als geschichtlich gewachsene Regeln aus Gesetz, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis der Vergangenheit ableiten.[1] Art. 33 Abs. 5 GG hat also mindestens den Geltungsgrad einer verbindlichen Verpflichtung des Gesetzgebers.

2. Verfassungswidrigkeit künftiger Abschwächung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO

Entgegenstehende Normen vorkonstitutionellen Rechts würden hiernach zwar zunächst gültig geblieben sein; der Gesetzgeber wäre zu ihrer Beseitigung und verfassungskonformen Ersetzung lediglich verpflichtet gewesen. Doch selbst bei solch minderem Grad an Geltungskraft würde aus Art. 33 Abs. 5 GG für widersprechendes nachkonstitutionelles Recht dessen Nichtigkeit folgen: Zur Änderung entgegenstehenden vorkonstitutionellen Rechts mag sich der Gesetzgeber Zeit nehmen dürfen.

---

1) Mindestens insoweit lassen sich die Argumente von Carl Heyland (DÖV 1951, S. 462 ff, 464) und des BGH im Urteil vom 30.4.1953 - III ZR 226/51 -, BGHZ 9, S. 322 ff, 326/327 voll heranziehen (man sucht dort damit freilich qualifizierte Bestimmtheit im Sinn der Vollziehbarkeit zu begründen).

Sobald er aber unter der Herrschaft des Art. 33 Abs. 5 GG tatsächlich Normierungen einschlägiger Rechtsgebiete vornimmt, kann ihm das nur erlaubt sein, soweit er Verbesserungen im Sinn der hergebrachten Grundsätze vornimmt. Auf keinen Fall ist es ihm angesichts des Art. 33 Abs. 5 GG möglich, Verschlechterungen vorzunehmen. Denn anderenfalls wäre im Ergebnis jede Verbindlichkeit des Art. 33 Abs. 5 GG beseitigt. Die verbindliche Verpflichtung des Gesetzgebers aber ist, wie schon gesagt, das mindeste an Geltungskraft, was dem Art. 33 Abs. 5 GG zukommt. Verschlechternde nachkonstitutionelle Regelungen sind dem Gesetzgeber also versagt; sie würden nichtig sein.[1] Nur auf diesen Aspekt des Art. 33 Abs. 5 GG kommt es hinsichtlich des Könnens der leitenden Gemeindebeamten noch an, nachdem in Gestalt des § 49 Abs. 1 S. 2 GO der Eignungsgrundsatz einmal ausdrücklich normiert worden ist: Eine künftige Abschwächung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO würde wegen Verfassungswidrigkeit nichtig sein, die einmal getroffene Normierung durch einfaches Gesetz ist also unter Verfassungsschutz gestellt.

Schwerer als die Frage nach der Geltungskraft gegenüber dem Gesetzgeber wäre die weitere Frage zu beantworten, ob Art. 33 Abs. 5 GG den hergebrachten Grundsätzen darüber hinaus auch die Eigenschaft unmittelbar geltenden Beamtenrechts verschafft hat, das zusätzlicher Normen wie des § 49 Abs. 1 S. 2 GO nicht bedurfte. Diese früher umstrittene Frage[2] braucht

---

1) Mit Recht wird das heute in der Rechtsprechung und ganz überwiegend auch in der Literatur anerkannt. Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 33 Rdnr. 80 mit Bezug auch auf die Vertreter der Meinung, Art. 33 Abs. 5 habe kein unmittelbar geltendes Beamtenrecht gesetzt; für diese vgl. z.B. Carl Hermann Ule, Öffentlicher Dienst, S. 564.

2) Für unmittelbare Geltung als Beamtenrecht beispielsweise Hamann-Lenz, Grundgesetz, Art. 33 Anm. B 8; Carl Heyland, DÖV 1950, S. 86; derselbe, DÖV 1951, S. 462 ff, 464; Herbert Krüger, Bayerische Beamtenzeitung 1950, S. 173 ff, 174; Helmut Schulz-Schäffer, DÖV 1951, S. 365; Michael, DVBl. 1950, S. 340 ff, 341; vgl. weiter BGH Urteil vom

Fortsetzung Seite 13!

jedoch mangels Aktualität hier nicht mehr untersucht zu werden. Denn die Folge, die für § 49 Abs. 1 S. 2 GO interessiert (Verfassungswidrigkeit etwaiger Abschwächungen des Eignungsgrundsatzes, soweit er das Können betrifft), ergibt sich auch dann schon, wenn man dem Art. 33 Abs. 5 GG Geltung nur gegenüber dem Gesetzgeber zumessen will.[1)]

"Berücksichtigen" bedeutet nach dem Sprachgebrauch weniger als "beachten". Der Verfassungsgeber trägt damit, wie schon oben angedeutet, dem Umstand Rechnung, daß viele hergebrachte Grundsätze in ihrem Randbereich unbestimmt im Sinn der Zulässigkeit mehrerer Lösungen sind.
Art. 33 Abs. 5 GG läßt sich daraufhin so auslegen, daß die hergebrachten Grundsätze nur mit ihrem eindeutigen Kernbereich voll zu beachten sind und daß der Gesetzgeber in dem etwa vorhandenen unbestimmten Randbereich für eine berech-

---

Fortsetzung der Fußnote 2 von Seite 12:

30.4.1953 - III ZR 226/51 -, BGHZ 9, S. 322 ff, 326; BVerfG Beschluß vom 11.12.1962 - 2 BvL 2, 3, 21, 24/60, 4, 17/61-, BVerfGE 15, S. 167 ff, 195; Urteil vom 27.4. 1959 - 2 BvF 2/58 -, BVerfGE 9, S. 268 ff, 286; Beschluß vom 11.6.1958 - 1 BvR 1/52, 46/52 -, BVerfGE 8, S. 1 ff, 16;
für Geltung nur gegenüber dem Gesetzgeber und eventuell der Verwaltung beispielsweise Otto Bachof, DÖV 1951, S. 477 ff, 480; Oscar Georg Fischbach, Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, S. D 33 ff, 39; Wilhelm Grewe, Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, S. D 3 ff, 17; Ernst Kern, DÖV 1953, S. 107 ff, 108; Hermann von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, Art. 33 Anm. 7; Carl Hermann Ule, Öffentlicher Dienst, S. 563/564; Gerhard Wacke, Neues Beamtentum, S. 152 ff, 160; Ernst Wichert, DVBl. 1951, S. 8, Anm. 2; OLG für Hessen, Zweigstelle Kassel, Urteil vom 21.9.1950 - 2 W 84/49 -, DÖV 1951, S. 361 f, 362; OLG Frankfurt a.M. Urteil vom 9.3. 1950 - 1 U 343/49 -, DVBl. 1950, S. 339 ff, 340;

vermittelnd von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 33 Anm. II 2 c; Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 33 Rdnr. 80.

1) Siehe Seite 12 Fußnote 2!

tigte Reformgesetzgebung freie Hand behalten soll.[1] Hergebrachte Grundsätze wären hiernach grundsätzlich gegen Abwandlung nicht voll geschützt. Für den Eignungsgrundsatz aber und damit auch für § 49 Abs. 1 S. 2 GO ergibt sich dennoch voller Schutz, weil er einen unbestimmten Randbereich nicht aufweist. Er besteht gewissermaßen ganz aus einem eindeutig bestimmten Kernbereich; es ist immer sogleich sein "Wesensgehalt" betroffen.[2] Denn er besteht in der Forderung der Mindesteignung, ohne die ein Amt überhaupt nicht zulänglich verwaltet werden kann; also in der Forderung exakt des Maßes, das von vornherein unabdingbar ist. An diesem hergebrachten Grundsatz liegt damit alles unabdingbar fest. Nach der Terminologie des Bundesverfassungsgerichts gehört er zu den hergebrachten Grundsätzen von so entscheidender Bedeutung, daß sie voll zu beachten sind.[3] Mehr als diese Mindestanforderungen enthält - für das Gebiet des Könnens - auch § 49 Abs. 1 S. 2 GO nicht. Er wird damit durch Art. 33 Abs. 5 GG voll garantiert.

---

1) Überwiegende Meinung; vgl. von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 33 Anm. VII 2; Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 33 Rdnr. 61; Carl Hermann Ule, Öffentlicher Dienst, S. 563/564; Hamann-Lenz, Grundgesetz, Art. 33 Anm. B 6; Wilhelm Grewe, Verhandlungen des 39. Deutschen Juristentages, S. D 3 ff, 16; Otto Bachof, DÖV 1951, S. 477 ff, 480; BVerfG Urteil vom 17.12.1953 - 1 BvR 147 -, BVerfGE 3, S. 58 ff, 136/137; Beschluß vom 11.6.1958 - 1 BvR 1/52, 46/52 -, BVerfGE 8, S. 1 ff, 16; Urteil vom 27.4.1959 - 2 BvF 2/58 -, BVerfGE 9, S. 268 ff, 286. Mehr für Auslegung im Sinn von "beachten" besonders BGH Urteil vom 30.4.1953 - III ZR 226/51 -, BGHZ 9, S. 322 ff, 326/327; Beschluß vom 20.5.1954 - GSZ 6/53 -, BGHZ 13, S. 265 ff, 316: Bestreben, dem Beamten sogar gewisse subjektive Rechte aus Art. 33 Abs. 5 GG zu geben (das ist aber eine andere Frage; vgl. BVerfG a.a.O., BVerfGE 8, S. 1 ff, 16/17.

2) Zum Ausdruck vgl. von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 33 Anm. VII 2; Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 33 Rdnr. 61 (Abs. 2).

3) Vgl. BVerfG Beschluß vom 11.6.1958 - 1 BvR 1/52, 46/52 -, BVerfGE 8, S. 1 ff, 16; Beschluß vom 2.12.1958 - 1 BvL 27/55 -, BVerfGE 8, S. 332 ff, 352.

Im Zusammenhang mit Art. 33 Abs. 5 GG ergibt sich also folgendes:
§ 49 Abs. 1 S. 2 GO steht unter dem Schutz des Art. 33 Abs.5 GG. Etwaige Abschwächungen des § 49 Abs. 1 S. 2 GO wären wegen Verfassungswidrigkeit nichtig, weil Art. 33 Abs. 5 GG den Eignungsgrundsatz garantiert.
§ 49 Abs. 1 S. 2 GO hat neben Art. 33 Abs. 5 GG Eigengewicht insofern, als nicht ganz zweifelsfrei ist, ob der Eignungsgrundsatz schon kraft Art. 33 Abs. 5 GG ohne weiteres unmittelbar geltendes Beamtenrecht wäre. Allerdings wäre der Eignungsgrundsatz sicherlich auch ohne das Bestehen ausdrücklicher Normen als - ungeschriebener - Bestandteil des einfachen Rechts nachweisbar. Insofern hat § 49 Abs. 1 S. 2 GO im Ergebnis doch nur deklaratorische Bedeutung. Sein Eigengewicht liegt dann immerhin noch darin, daß er den Eignungsgrundsatz hinsichtlich des Könnens der leitenden Gemeindebeamten in eine darauf besonders abgestimmte Form zu bringen sucht (erforderliche fachliche Voraussetzungen, ausreichende Erfahrung).

§ 3: Art. 33 Abs. 2 und Art. 12 GG, sonstiges Bundesrecht

a) Art. 33 Abs. 2 GG

Zu den ranghöchsten Normen auf dem Gebiet des Beamteneignungsrechts gehört neben Art. 33 Abs. 5 GG dessen Abs. 2.

Art. 33 Abs. 2 GG - "jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte" - ist, was die Einstellung eines Beamten betrifft, zunächst nur eine Ausprägung des Gleichheitssatzes dahin, daß die Auswahl zwischen mehreren Bewerbern nur nach deren Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu treffen ist.[1] Das ergibt die Einfügung des Wortes vom "gleichen"

1) Vgl. von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 33 Anm. IV 2 c (S. 806).

Zugang. Nur die Abwägung zwischen mehreren Bewerbern, die sich im Wettbewerb befinden, wird geregelt (Leistungsprinzip). Daß jeder Bewerber für sich ein bestimmtes (Mindest-) Maß an Eignung erreichen muß - dies soll im folgenden unter Abgrenzung gegen das Leistungsprinzip als Eignungsgrundsatz bezeichnet werden -[1], besagt der Wortlaut nicht.[2] Art. 33 Abs. 2 GG macht also zwar jedes nützliche Können auch über das Mindestkönnen hinaus erheblich für den Fall, daß zwischen mehreren Bewerbern zu entscheiden ist. Aus ihm geht die Verpflichtung der Gemeinde hervor, von mehreren ausreichend (§ 49 Abs. 1 S. 2 GO) geeigneten Bewerbern um das Amt eines leitenden Gemeindebeamten den besser geeigneten zu wählen; er ergibt damit auch die im übrigen selbstverständliche Befugnis der Gemeinde, die Einstellung eines leitenden Gemeindebeamten mit möglichst hohem, über das notwendige Maß hinausgehenden Können anzustreben. Er enthält aber hiernach nicht selbst den Eignungsgrundsatz.[3] Eine erweiternde Aus-

---

1) Vgl. zu den Begriffen auch Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 406 f; dort wird das Leistungsprinzip als Grundsatz für den Zugang und für die innere Ordnung (gemeint offenbar die Auswahl bei Beförderungen) bezeichnet. Da davon das Eignungsprinzip unterschieden wird (S. 406), wird damit die Stellung von Mindestanforderungen an jeden Beamten für sich gemeint sein.

2) Anders, nämlich als Kodifizierung des Eignungsgrundsatzes, konnte noch Art. 128 der Weimarer Reichsverfassung ausgelegt werden. Der Unterschied in der Wortinterpretation des Art. 33 Abs. 2 GG gegenüber jener sonst entsprechenden Vorschrift rechtfertigt sich aber daraus, daß dort die Beifügung vom "gleichen" Zugang fehlte.

3) Auch in der Diskussion, wie weit der Bewerber sogar subjektive Rechte aus Art. 33 Abs. 2 GG herzuleiten vermag, erwägt man, was das Können betrifft, im wesentlichen nur die Anwartschaft aus besserem Können vor einem Bewerber mit schlechterem Können und nicht etwa - außerhalb solchen "Wettbewerbs" mit anderen - eine Anwartschaft aus der Erreichung eines Mindestkönnens. Vgl. von Mangoldt-Klein, das Bonner Grundgesetz, Art. 33 Anm. IV 5; Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 33 Rdnr. 16; Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 406.

legung über den Wortlaut hinaus liegt an sich nahe.[1] Es spricht sicherlich einiges dafür, Art. 33 Abs. 2 GG so zu verstehen, daß das Mindestkönnen in dieser Vorschrift zur Voraussetzung gemacht ist. Doch erübrigt es sich hier, dem weiter nachzugehen; denn für die Berufsbeamten und damit auch für die leitenden Gemeindebeamten ist der Eignungsgrundsatz schon in der Spezialnorm des Art. 33 Abs. 5 GG enthalten.[2]

b) Art. 12 GG

Art. 12 GG erlangt neben Art. 33 Abs. 5 GG für § 49 Abs. 1 S. 2 GO keine Bedeutung. Dem Art. 12 GG, der u.a. den Beschränkungen des Zugangs zum Beruf eine Grenze setzt, geht der Eignungsgrundsatz (Bestandteil des Art. 33 Abs. 5 GG) vor; Art. 33 Abs. 5 GG ist für die Beamtenberufe die Spezialnorm, was die Eignungsanforderungen betrifft. Im übrigen wäre selbstverständlich auch nach Art. 12 GG das Erfordernis der Mindesteignung immer eine zulässige Zugangsbeschränkung.

c) Sonstiges Bundesrecht

Weitere einschlägige Vorschriften, die mit § 49 Abs. 1 S. 2 GO zusammentreffen könnten, enthält das Beamtenbundesrecht nicht. § 4 Abs. 1 Nr. 3 und § 7 BRRG als Vorschriften nur für den Landesgesetzgeber können außer Betracht bleiben, da ihr Inhalt erst durch die entsprechenden Vorschriften des Landesbeamtengesetzes geltendes Beamtenrecht geworden ist.

---

1) Für die erweiternde Auslegung anscheinend Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 406; Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 33 Rdnr. 74.

2) Erörterungen dazu folgen noch.

2. Kapitel: Landesrecht

Im Landesrecht fehlen Verfassungsvorschriften zum Mindestkönnen. Allenfalls mag man Art. 78 Abs. 4 S. 1 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen nennen. Er bestätigt unter Statuierung der Rechtsaufsicht, daß die Gemeinden grundsätzlich anderweitigen Gesetzen Folge leisten müssen, die zulässig in ihre Verhältnisse eingreifen, so auch Gesetzen zum Können ihrer leitenden Gemeindebeamten.

Es bleibt bei den Vorschriften des Landesbeamtengesetzes; sie gelten auch für die Rechtsverhältnisse aller Gemeindebeamten (§ 1 Abs. 1 LBG).

§ 4: Vorschriften des Landesbeamtengesetzes, § 49 Abs. 1 S. 3 GO

a) LBG

§ 7 Abs. 1 LBG (vgl. § 7 BRRG) wiederholt lediglich den Art. 33 Abs. 2 GG (unter Einbeziehung von Wendungen des zugrunde liegenden Art. 3 Abs. 3 GG). Eine Normierung von Mindestanforderungen an die Eignung ist deshalb in ihm ebensowenig zu sehen wie in Art. 33 Abs. 2 GG selbst (Spezialität des Art. 33 Abs. 5 GG).

Für Zeitbeamte und damit an sich auch für die leitenden Gemeindebeamten macht § 9 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Nr. 1 LBG den § 6 Abs. 2 LBG (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 BRRG) verbindlich. Dessen Satz 2, der unter gewissen Umständen vom Erfordernis der für Laufbahnämter vorgesehenen (vorgeschriebenen oder üblichen) Vorbildung befreit, wird zuweilen für leitende Gemeindebeamte für anwendbar gehalten.[1] Er ist es

---

1) Vgl. Odenbreit-Hensel, Gemeindeordnung, S. 353; Kottenberg-Rehn, Gemeindeordnung, § 49 Anm. II.

nicht, weil § 6 Abs. 2 LBG nur Laufbahnämter betrifft und die Ämter der leitenden Gemeindebeamten (in der Terminologie des Gesetzgebers: kommunalen Wahlbeamten) von den Laufbahnvorschriften gerade ausgenommen worden sind (letzteres sagen § 15 Abs. 3 LBG und § 1 Abs. 2 Nr. 2 LaufbahnVO; vgl. auch § 95 Abs. 2 S. 2 BRRG)[1]:

In § 6 Abs. 2 LBG geht es, wie dessen Satz 1 ergibt, nur um die Laufbahnämter, für die Satz 1 grundsätzlich das Erfordernis einer vorgeschriebenen oder üblichen Vorbildung aufstellt. Satz 2, wonach auch in das Beamtenverhältnis berufen werden kann, wer die erforderliche Befähigung durch Lebens- und Berufserfahrung innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes erworben hat ("anderer Bewerber" im Unterschied zum "Laufbahnbewerber" nach Satz 1), macht nur eine Ausnahme von den Vorbildungserfordernissen des Satzes 1, bezieht sich aber ebenfalls nur auf die Laufbahnämter ("anderer Bewerber" im Sinn des § 6 Abs. 2 S. 2 LBG ist immer nur der Bewerber um ein Laufbahnamt). Das ergibt auch § 22 Abs. 2 LBG, der voraussetzt, daß die "anderen Bewerber" den Anforderungen der "Laufbahn" genügen müssen.

Auch § 7 Abs. 2 LBG verlangt "besondere geistige und charakterliche Eignung" dem Wortlaut nach nur für Laufbahnämter. Darin mag allerdings gleichzeitig ein allgemeines, das heißt grundsätzlich auch für die leitenden Gemeindebeamten geltendes Prinzip seinen Ausdruck gefunden haben.[2] Dieser Grundsatz betrifft auch die fachliche Eignung: Er stellt klar, daß solches Können, das außer vorbildungsmäßigen Vorausset-

---

1) Siehe auch Rolf Meyer, Die Wahl und Ernennung der gemeindlichen Wahlbeamten in der Bundesrepublik, S. 45.

2) Vgl. Oscar Georg Fischbach, Bundesbeamtengesetz, § 7 Anm. I 3; VG Düsseldorf Urteil vom 23.2.1967 - 1 K 1633/66 -, Kottenberg-Steffens § 49 GO Nr. 7 (Bl. 1).

zungen erforderlich ist, ebenfalls vorhanden sein muß.[1] Für die leitenden Gemeindebeamten bedarf es jedoch der Heranziehung eines solchen allgemeinen Grundsatzes deshalb nicht, weil § 49 Abs. 1 S. 2 GO als Spezialnorm für die leitenden Gemeindebeamten die soeben bezeichneten Anforderungen - soweit sie Anforderungen an das Können, das heißt an die geistige fachliche Eignung[2] darstellen - mit umfaßt:

§ 49 Abs. 1 S. 2 GO verlangt sämtliche erforderlichen fachlichen Voraussetzungen; entgegen der Ansicht des VG Düsseldorf[3] auch solche, wie sie in § 7 Abs. 2 LBG festgelegt werden. In dieser Beziehung mag die Klarheit der Fassung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO etwas darunter leiden, daß von "fachlichen Voraussetzungen" und "Erfahrung" nebeneinander die Rede ist und nicht schlicht etwa sämtliche fachlichen Voraussetzungen verlangt werden. Es ist dennoch nicht zweifelhaft, daß § 49 Abs. 1 S. 2 GO im Ergebnis eben diese Gesamtheit der erforderlichen fachlichen Voraussetzungen meint, wobei nur die Erfahrung durch selbständige Anführung hervorgehoben wird.[4]

§ 49 Abs. 1 S. 2 GO erfaßt also sämtliche fachlichen Anforderungen auch soweit sie anderenfalls aus § 7 Abs. 2 LBG zu entnehmen wären; § 7 Abs. 2 LBG ist für die leitenden Gemeindebeamten nicht einschlägig. In der praktischen Anwendung hat diese Feststellung allerdings wenig Bedeutung; denn es ist letztlich gleichgültig, ob geistige und charakterliche Könnensanforderungen schon aus § 49 Abs. 1 S. 2 GO herzuleiten oder einem allgemeinen Grundsatz nach § 7 Abs. 2 LBG zu

---

1) Vgl. die Begründung zum Entwurf des LBG, wiedergegeben bei Alfred Bochalli, Landesbeamtengesetz von Nordrhein-Westfalen, § 7 Anm. 3; vgl. auch VG Düsseldorf a.a.O. (vorige Anmerkung), Bl. 1, 2.

2) Vgl. § 1.

3) a.a.O. (S. 19, Anm. 2), Bl. 1, 2.

4) Zum Sinn der Nebeneinanderstellung nochmals unten § 5.

entnehmen sind. Sie bringt aber immerhin die Klarstellung mit sich, daß der Anwendungsbereich des § 49 Abs. 1 S. 2 GO umfassend ist: Diese Vorschrift umgreift sämtliche Könnensanforderungen, ohne daß beispielsweise bestimmte Anforderungen charakterlicher oder geistiger Art auszuscheiden wären.

Daß Vorbereitungsdienst und Bewährung in einer Probezeit (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 LBG) von den leitenden Gemeindebeamten nicht verlangt werden, ergibt § 9 Abs. 2 LBG unmittelbar, der nur Nr. 1 und 2 des Abs. 1 für Zeitbeamte verbindlich macht.

Es verbleibt bei dem nur gesetzestechnischen Hinweis in § 5 Abs. 3 S. 1 LBG, wonach die Fälle und die Voraussetzungen der Ernennung von Beamten auf Zeit - also auch die Könnensanforderungen an die leitenden Gemeindebeamten (vgl. auch § 10 Abs. 2 S. 2 LBG) - durch Gesetz bestimmt werden. Dieses Gesetz ist für die Könnensvoraussetzungen bei leitenden Gemeindebeamten die GO mit ihrem § 49 Abs. 1 S. 2 GO.

b) <u>§ 49 Abs. 1 S. 3 GO</u>

Die GO selbst enthält allerdings außer den Anforderungen an das Mindestkönnen in § 49 Abs. 1 S. 2 noch eine weitere Vorschrift wie die des § 49 Abs. 1 S. 3, die wegen der starren Forderung eines bestimmten hohen Ausbildungsabschlusses mittelbar dazu führen kann, daß mehr als das notwendige Können verlangt wird. Auch diese Vorschrift dient aber nur der Sicherstellung des Mindestkönnens - nämlich bei komplizierten Gemeindeverhältnissen -, beläßt es also beim Grundsatz des § 49 Abs. 1 S. 2 GO. Sie stellt keinen Gegensatz zu § 49 Abs. 1 S. 2 GO[1)], sondern dessen Ergänzung dar. § 49 Abs. 1

---

1) Von Gegensatz spricht beiläufig allerdings Rolf Meyer, Die Wahl und Ernennung der gemeindlichen Wahlbeamten in der Bundesrepublik, S. 44.

S. 2 GO bleibt von S. 3 dieser Vorschrift ganz unberührt und wird von ihm vorausgesetzt.

Zusammenfassung zum 1. Abschnitt:

Zur Stellung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO im System der Vorschriften des Beamteneignungsrechts ist abschließend festzustellen:

§ 49 Abs. 1 S. 2 GO steht unter dem Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG; etwaige Abschwächungen des § 49 Abs. 1 S. 2 GO wären wegen Verfassungswidrigkeit nichtig, weil Art. 33 Abs. 5 GG den Eignungsgrundsatz - er verlangt das Mindestkönnen - garantiert.

Von anderen Normen wird § 49 Abs. 1 S. 2 GO nicht beeinflußt. Vielmehr regelt er selbständig und allein die Könnensanforderungen (Anforderungen an das Mindestkönnen), welche die leitenden Gemeindebeamten erfüllen müssen.

Es sind allerdings Normen vorhanden, die ihrerseits zu § 49 Abs. 1 S. 2 GO in einem Verhältnis der Ergänzung stehen:

§ 49 Abs. 1 S. 3 GO schreibt für kreisfreie Städte vor, daß mindestens einer der leitenden Gemeindebeamten die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst besitzen muß. Art. 33 Abs. 2 GG verpflichtet die Gemeinde, bei Vorhandensein mehrerer ausreichend geeigneter Bewerber den besser - also mehr als ausreichend - geeigneten auszuwählen.
Diese Normen lassen aber den § 49 Abs. 1 S. 2 GO unberührt und setzen ihn voraus.

2. Abschnitt: Allgemeines zum Charakter des § 49 Abs. 1 S. 2 GO

1. Kapitel: Allgemeines zur Begriffswahl in § 49 Abs. 1 S. 2 GO

§ 5: Zur Begriffswahl in § 49 Abs. 1 S. 2 GO

Wie schon oben festgestellt worden ist, stellt § 49 Abs. 1 S. 2 GO einerseits nur Anforderungen an das Mindestkönnen[1] und erfaßt andererseits alles, was sich an derartigen Könnensanforderungen ergibt.[2] In beiderlei Hinsicht ist angesichts der Begriffswahl in § 49 Abs. 1 S. 2 GO noch einiges klarzustellen.

In § 49 Abs. 1 S. 2 GO werden die unterschiedlichen Beifügungen "erforderlich" (fachliche Voraussetzungen) und "ausreichend" (Erfahrung) verwendet. Das besagt nicht etwa, daß ein verschiedenes Maß an fachlichen Voraussetzungen und an Erfahrung verlangt würde. Gemeint ist vielmehr in beiden Fällen einheitlich das notwendige Mindestmaß; zu den Gründen für die unterschiedliche Wortwahl noch sogleich.

Mit dem begrifflichen Nebeneinander von fachlichen Voraussetzungen und Erfahrung verhält es sich folgendermaßen:

Die Erfahrung kann man als einen Unterfall der insgesamt denkbaren fachlichen Voraussetzungen auffassen (näheres später). Ein qualitativer Unterschied besteht insoweit zwischen (sonstigen) fachlichen Voraussetzungen und der Erfahrung nicht. Die Verselbständigung der Erfahrung gegenüber den (sonstigen) fachlichen Voraussetzungen hat der Gesetz-

---

1) Oben § 1 (Mitte).
2) Oben § 4 zu a) (gegen Ende).

geber aus anderen Gründen vorgenommen:
Es wird damit die Wichtigkeit der Erfahrung betont und es wird gleichzeitig ermöglicht, durch die Wahl des unbestimmten Artikels vor der "Erfahrung" klarzustellen, daß ganz unterschiedliche Erfahrungsschätze gleichermaßen das geforderte Maß erfüllen können ("eine" ausreichende Erfahrung, aber "die" erforderlichen fachlichen Voraussetzungen).

Von hier aus klärt sich auch die Verwendung der unterschiedlichen Beifügungen "ausreichend" und "erforderlich" (siehe oben). Sie hat sprachtechnische Gründe: Im Zusammenhang mit dem unbestimmten Artikel "eine", der aus dem soeben genannten Grund bei der "Erfahrung" verwendet wurde, war das zuvor bei den "fachlichen Voraussetzungen" beigefügte "erforderlich" sprachlich nicht angebracht (und umgekehrt war auch die Beifügung "ausreichend" im Zusammenhang mit dem bestimmten Artikel bei den "fachlichen Voraussetzungen" nicht zu verwenden).

Die Formulierung, der Bewerber müsse eine ausreichende Erfahrung "nachweisen", bringt im übrigen etwas zum Ausdruck, was dem Gesetzgeber zwar nur für die Erfahrung besonders betonenswert erschien, was aber für alle fachlichen Voraussetzungen gilt: Es genügt noch nicht, daß der Bewerber das zur Erfüllung aller fachlichen Voraussetzungen notwendige Können tatsächlich besitzt, sondern das Vorhandensein dieses Könnens muß auch nachgewiesen werden. Nur nachweisbares Können kann die Anforderungen des § 49 Abs. 1 S. 2 GO erfüllen (näheres dazu später).

§ 49 Abs. 1 S. 2 GO erfaßt, wie soeben schon festgestellt worden ist, alles, was sich an Könnensanforderungen an die leitenden Gemeindebeamten ergibt. Dazu mag schon hier folgendes klargestellt werden: Da die leitenden Gemeindebeamten für bestimmte Ämter und nicht zur Verwendung beispielsweise in allen Ämtern einer Laufbahn eingestellt werden, ist Gegenstand des § 49 Abs. 1 S. 2 GO folgerichtig die fachliche

Eignung für nur "dieses" - so die Ausdrucksweise des § 49 Abs. 1 S. 2 GO - konkrete zur Besetzung anstehende Amt.[1] § 49 Abs. 1 S. 2 GO stellt also für die leitenden Gemeindebeamten keine einheitlichen Könnensanforderungen auf, sondern verlangt von jedem Bewerber unterschiedliches Können: nämlich gerade das Können, was unter den speziellen Verhältnissen der jeweiligen Gemeinde und des konkreten in ihr zu besetzenden Amtes nötig wird.

Gleichwohl ergibt sich ein weiter Bereich von Könnensanforderungen, die für alle Ämter leitender Gemeindebeamter gemeinsam zutreffen und es ergeben sich zusätzliche Bereiche, in denen weitere Könnensanforderungen einheitlich für bestimmte Gruppen von leitenden Gemeindebeamten formuliert werden können. Nähere Erörterungen hierzu folgen weiter unten.

2. Kapitel: Zum Charakter des § 49 Abs. 1 S. 2 GO

§ 6: Interessen, die zur Normierung veranlaßt haben

Von der Formulierung in § 49 Abs. 1 S. 2 GO läßt sich sagen, daß sie einerseits im Allgemeinen verharrt und daß sie andererseits in diesem allgemeinen Rahmen doch noch eine möglichst genaue Festlegung versucht:
Sie verharrt im allgemeinen insofern, als der Gesetzgeber darauf verzichtet hat, zum Könnensinhalt irgendetwas im einzelnen festzulegen. (Mit der Absonderung der Erfahrung wird nicht ein Teilgebiet von Können bestimmten Inhalts, sondern nur eine besondere Art des Erwerbs von Können hervorgehoben; dazu noch später.) Der Gesetzgeber hätte beispielsweise

---

1) Vgl. Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 432; OVG Rheinland-Pfalz Urteil vom 18.7.1957 - 1 A 22/57 -, Amtliche Sammlung 6, S. 172 ff, 179 zu § 8 Amtsordnung Rheinland-Pfalz.

Vorbildungsvoraussetzungen nennen können, die immer erfüllt sein müssen.[1] In der Absonderung der "Erfahrung", in der Verwendung einmal des bestimmten Artikels (fachliche Voraussetzungen) und einmal des unbestimmten Artikels (Erfahrung) sowie in der differenzierten Verwendung von Beifügungen ("erforderlich" und "ausreichend")[2] wird dann der Versuch erkennbar, trotz grundsätzlicher Enthaltsamkeit noch einiges möglichst genau festzulegen.

Zwei gegenläufige Tendenzen der Interessenlage finden darin ihren Ausdruck. Auf der einen Seite besteht Interesse, die Könnensanforderungen an die leitenden Gemeindebeamten überhaupt besonders festzulegen und dies auch möglichst genau zu tun. Auf der anderen Seite steht ein entgegengesetztes Interesse, eine allzu eingehende Reglementierung zu vermeiden.

Hier soll zunächst das Interesse an Festlegung und in einem weiteren Paragraphen das gegenläufige Interesse an einer Vermeidung allzu genauer Reglementierung erörtert werden.

Das Interesse an Festlegung hat zwei Wurzeln:

a) Öffentliches Interesse an einer leistungsfähigen Verwaltung

Als erstes sind zu nennen das allgemeine öffentliche Interesse an einer leistungsfähigen Selbstverwaltung der Gemeinden und das besondere Interesse des Staates an sachgerechter Erledi-

---

1) Vgl. § 67 Abs. 1 GO Saarland, wonach leitende Gemeindebeamte "mindestens die Befähigung für den gehobenen Dienst in der allgemeinen und inneren Verwaltung besitzen oder über entsprechende Erfahrungen verfügen" müssen, "die sie durch verantwortliche Tätigkeit in Verwaltung oder Wirtschaft erworben haben";
vgl. auch Art. 5 Abs. 2, 3 KWBG (Gesetz über die kommunalen Wahlbeamten) Bayern, worin ähnliches für die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder ausgeführt wird.

2) Siehe dazu schon oben § 5.

gung der zahlreichen auf die Gemeinden übertragenen Verwaltungsaufgaben.[1)]
Zusammenfassend kann man vom öffentlichen Interesse an einer leistungsfähigen Verwaltung sprechen. Dieses Interesse ist umso größer, als die leitenden Gemeindebeamten nicht wie Laufbahnbeamte leicht durch andere Beamte gleichen Könnens ersetzt werden können.[2)]

b) Besonderes staatliches Kontrollinteresse gegenüber der Gemeinde

Das Streben des Gesetzgebers nach ausdrücklicher Festlegung von Könnensanforderungen an die leitenden Gemeindebeamten hat aber noch einen zweiten und nicht weniger wichtigen Grund. Er liegt im besonderen staatlichen Kontrollinteresse gegenüber der selbständigen Gemeinde.

Angesichts verfassungsmäßig garantierter Selbstverwaltung der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG) kann dieses Interesse heute nicht mehr auf dem leicht und ohne besondere Vorkehrungen gangbaren Weg der Fachaufsicht gewahrt werden. Vielmehr ist die gemeindliche Selbstverwaltung heute auch auf dem Gebiet der Personalhoheit weit ausgedehnt: Bei der Bestellung der leitenden Gemeindebeamten steht den staatlichen Stellen weder ein unmittelbares Mitwirkungsrecht noch eine Fachaufsicht, sondern nur die allgemeine Rechtsaufsicht nach Maßgabe des § 106 Abs. 1 GO zu; das gilt auch in der Frage, ob der Eignungsgrundsatz beachtet wird. Das heißt, daß der Staat die Kontrolle über die Beachtung der Könnensanforderun-

---

1) Vgl. Hans J. Wolff, DVBl. 1959, S. 837 ff, 840; Rolf Meyer, Die Wahl und Ernennung der gemeindlichen Wahlbeamten in der Bundesrepublik, S. 11, 42; siehe schon O. Oertel, Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30.5.1853, § 33 Anm. 1; vgl. auch BVerfG Beschluß vom 2.12.1958 - 1 BvL 27/55 -, BVerfGE 8, S. 332 ff, 353 (unten).

2) Vgl. Rolf Meyer a.a.O. (vorige Anm.) S. 15; auch BVerfG Beschluß vom 17.10.1957 - 1 BvL 1/57 -, BVerfGE 7, S. 155 ff, 169.

gen nur erlangt, soweit diese Anforderungen Rechtsnorm geworden sind. Nur soweit die Könnensanforderungen und etwa besonders interessierende Teile dieser Anforderungen eindeutig normiert sind, hat der Staat - auf dem Wege über die Rechtsaufsicht - eine Handhabe, die Beachtung gegenüber den Gemeinden durchzusetzen. Die Norm, die diesem Kontrollinteresse so gut wie möglich entspricht, hat sich der nordrhein-westfälische Gesetzgeber in § 49 Abs. 1 S. 2 GO geschaffen. Speziell die Heraushebung der Notwendigkeit "einer" ausreichenden "Erfahrung"[1] ist im Lichte des Strebens zu sehen, mittels eindeutiger Normierung die Handhabe der Rechtsaufsicht gegenüber den Gemeinden zu gewinnen.

c) Kontrollinteresse: Hinweise auf einschlägige Regelungen gegenwärtiger und früherer Selbstverwaltungsgesetze

§ 49 Abs. 1 S. 2 GO dient also nicht nur dem allgemeinen öffentlichen Interesse an einer leistungsfähigen Verwaltung; wesentlicher Beweggrund für die Normierung war auch das besondere Kontrollinteresse des auf die Rechtsaufsicht beschränkten Staates. Ein Vergleich mit der Regelung in gegenwärtigen und früheren Selbstverwaltungsgesetzen für das Gebiet Nordrhein-Westfalens legt darüber hinaus sogar nahe, in diesem Kontrollinteresse des auf die Rechtsaufsicht beschränkten Staates den eigentlichen Grund der Normierung zu sehen.

Bezeichnenderweise fehlt nämlich in sonstigen gegenwärtig geltenden Selbstverwaltungsgesetzen Nordrhein-Westfalens eine besondere umfassende Normierung von Könnensanforderungen an die leitenden Selbstverwaltungsbeamten dann, wenn der Staat auf die Rechtsaufsicht wegen weitergehender Befugnisse ohnehin nicht angewiesen ist; und sie ist anzutreffen gerade in den Fällen, in denen dem Staat nur die Rechtsaufsicht zusteht.

---

1) Zum Sinn der Heraushebung schon oben § 5 (Mitte).

So fehlt eine umfassende Normierung von Könnensanforderungen an den Oberkreisdirektor (vgl. § 39 Abs. 1, Abs. 4 S. 2 Kreisordnung). (§ 38 Abs. 1 S. 2 Kreisordnung nennt zwar - siehe für leitende Gemeindebeamte den § 49 Abs. 1 S. 3 GO - die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst. Damit werden aber die Könnensanforderungen nicht sämtlich erfaßt - beispielsweise wären Initiative und Kenntnisse vom Funktionieren eines Verwaltungsapparates auf andere Weise nachzuweisen; vgl. die späteren Ausführungen zum Wert einer juristischen Ausbildung für leitende Gemeindebeamte -, sondern es soll lediglich der erfaßte Teil auf ein hohes Niveau gehoben werden.) Eine derartige umfassende Normierung war entbehrlich, da die Landesregierung kraft ihres Bestätigungsrechts (§ 38 Abs. 1 S. 4 Kreisordnung) ohnehin noch selbständig über die Eignung des Bewerbers befinden kann. Gleiches gilt hinsichtlich der Regelung für den Direktor des Landschaftsverbandes (§ 20 Landschaftsverbandsordnung).

Für die hauptamtlichen Amtsdirektoren und Amtsbeigeordneten[1], für deren Bestellung es bei der bloßen Rechtsaufsicht verbleibt, gilt dagegen gemäß § 2 Abs. 1 Amtsordnung wieder die ausdrückliche Normierung in § 49 Abs. 1 S. 2 GO.

Für das Gewicht des Kontrollinteresses ergibt sich ähnliches auch aus den Regelungen früherer preußischer Selbstverwaltungsgesetze (da sie den geschichtlichen Hintergrund heutiger Regelungen bilden, mögen sie hier herangezogen werden)[2]: Wo der Staat seine Mitwirkungsrechte bei der Bestellung der leitenden Gemeindebeamten im wesentlichen Maß beschränkte, neigte man zur ausdrücklichen Normierung von Könnensanforderungen und umgekehrt.

---

1) Für die Beigeordneten siehe § 7 S. 2 Amtsordnung, wonach durch Satzung auch hauptamtliche Stellen geschaffen werden können.

2) Es sollen hier die Städteordnung des Freiherrn vom Stein sowie von den späteren Regelungen die beachtet werden, die das Gebiet des heutigen Nordrhein-Westfalen betrafen.

Das zeigte sich schon in der Städteordnung des Freiherrn vom Stein (Preußische Städteordnung von 1808), die erstmals in Preußen die gemeindliche Selbstverwaltung der Städte gesetzlich sicherte und im Rahmen der Selbstverwaltung der Stadtverordnetenversammlung das Recht gab, den Magistrat zu wählen (§§ 152, 153). War früher der König frei, die Bestellung von leitenden Gemeindebeamten an sich zu ziehen, so war ihm in der Städteordnung von 1808 nur ein Bestätigungsrecht - und das Ernennungsrecht - vorbehalten (§ 152; zusätzliches Recht der Auswahl bei den wenigen Oberbürgermeistern, § 153). Dementsprechend wurden ausdrücklich Eignungsanforderungen gestellt (auch das Bestätigungsrecht sollte übrigens ausdrücklich u.a. der Kontrolle der Eignung dienen, vgl. § 154): Magistratsmitglieder konnten nur (geachtete, rechtliche, einsichtsvolle und) "geschäftskundige Männer" werden. Oberbürgermeister, Bürgermeister und Kämmerer sollten laut Abs. 2 diese Eigenschaften "in einem vorzüglichen Grade" besitzen. Für solche Magistratsmitglieder, die auf 12 Jahre einzusetzen waren (vgl. § 146), war noch besonders bestimmt, daß sie "in ihren Fächern hinlänglich gründliche Kenntnisse besitzen" mußten (§ 149).

Die Mitwirkung des Staates war allerdings auch in der Gestalt des Bestätigungsrechts noch so gut gesichert, daß es auf die Normierung von Könnensanforderungen im Grunde nicht ankam. Dennoch bleibt es bezeichnend, daß der staatliche Gesetzgeber, der hier seine zuvor noch stärkeren Befugnisse eingeschränkt hatte, sogleich zur Normierung von Könnensanforderungen griff.

Die Revidierte Städteordnung von 1831[1], die die staatlichen Mitwirkungsrechte nicht nochmals einschränkte (siehe §§ 93, 94), kam dann ohne direkte Normierung von Könnensanforderungen

---

1) Preuß. GS 1831, S. 9 ff; in ihren Geltungsbereich fielen Westfalen und in der Rheinprovinz die Städte Wetzlar, Essen und Mühlheim; vgl. Fritz Stier - Somlo, Das Städterecht, S. 30.

aus. Immerhin war aber doch der Hinweis eingefügt, daß sich die Regierung von Fähigkeiten und Würdigkeit des Kandidaten "durch Prüfung oder auf andere angemessene Art ... überzeugen" dürfe (§ 93 Abs. 1).

Nach der Gemeindeordnung für die Rheinprovinz von 1845[1] (§§ 103, 72) und nach der Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen von 1841[2] (§ 73) war die Bestellung der leitenden Gemeindebeamten ohnehin noch allein staatliche Aufgabe; ausdrückliche Könnensanforderungen fehlen dementsprechend.

Auf ausdrückliche Könnensanforderungen konnte auch die Preußische Gemeindeordnung für die gesamte Monarchie von 1850[3] verzichten, die zwar den Gemeindeversammlungen die Wahl der leitenden Gemeindebeamten zubilligte (§ 29), aber dem Staat das Bestätigungsrecht vorbehielt.

Entsprechend war die Regelung in der Städteordnung für die Provinz Westfalen von 1856[4] (§§ 31, 33), in der Städteordnung für die Rheinprovinz von 1856[5] (§§ 30, 32; 70, 71) und in der Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen von 1856[6] (§ 38), in denen ebenfalls ausdrückliche Könnensanforderungen fehlten.

Gegenüber den Landgemeinden der Rheinprovinz blieb die Normierung von Könnensanforderungen überflüssig, als mit dem Rheinischen Gemeindeverfassungsgesetz von 1856[7] die Gemeindeordnung von 1845 ohne Änderungen bezüglich der Einsetzung

---

1) Preuß.GS 1845, S. 523 ff.
2) Preuß.GS 1841, S. 297 ff.
3) Preuß.GS 1850, S. 213 ff.
4) Preuß.GS 1856, S. 237 ff.
5) Preuß.GS 1856, S. 406 ff.
6) Preuß.GS 1856, S. 265 ff.
7) Preuß.GS 1856, S. 435 ff.

der leitenden Gemeindebeamten wieder eingeführt wurde; denn deren Bestellung war danach ohnehin staatliche Aufgabe. Könnensanforderungen wurden aber normiert, als durch die Kreisordnung für die Rheinprovinz von 1887[1] die Gemeinden Rechte bei der Bestellung der leitenden Gemeindebeamten erhielten. Die staatlichen Rechte wurden hier unterschiedlich stark eingeschränkt, was bezeichnenderweise auch zu Unterschieden in der Normierung von Könnensanforderungen führte:

Hinsichtlich der Bürgermeister und Beigeordneten behielt sich der Staat mit der Ernennung alle wichtigen Rechte vor; die Gemeinden erhielten nur ein Vorschlagsrecht (§§ 24 Abs.1 Kreisordnung, 103 Abs. 2 Gemeindeordnung, 24 letzter Abs. Kreisordnung). Dem entspricht es, daß Könnensanforderungen nicht ausdrücklich normiert und nur durch indirekte Hinweise angesprochen wurden (§ 24 Abs. 2 S. 3, Abs. 4 S. 2 Kreisordnung). Den - dem Bürgermeister unterstellten - Vorsteher dagegen wählte der Gemeinderat (§ 23 Abs. 1 Kreisordnung), während dem Staat nur ein Bestätigungsrecht verblieb (§ 23 Abs. 3 Kreisordnung). Es kam denn auch zur ausdrücklichen Forderung der "zu seinen Geschäften nötigen Kenntnisse" (Art. 20 Abs. 1 S. 2 und 3 Gemeindeverfassungsgesetz; nach Art. 20 Abs. 3 galt alles auch für den Stellvertreter des Vorstehers).

Spätere Normierungen von Könnensanforderungen wie
Art. 128 Weimarer Reichsverfassung,
Art. 77 Verfassung des Freistaats Preußen von 1920,
§ 1 a Reichsbeamtengesetz[1] und
§ 26 Abs. 1 Nr. 2 DBG von 1937
erfaßten die gesamte Reichs- bzw. Landesbeamtenschaft, so daß sich hier eine Wechselwirkung der Normierung von Könnens-

---

1) Preuß.GS 1887, S. 209 ff.

2) Eingefügt durch § 3 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des Allgemeinen Beamten-, des Besoldungs- und des Versorgungsrechts vom 30.6.1933.

anforderungen mit dem Umfang der staatlichen Mitwirkungsrechte bei der Bestellung leitender Gemeindebeamter nicht auswirken konnte.

Neuregelungen für die leitenden Gemeindebeamten erfolgten erst in der nationalsozialistischen Zeit durch das Preußische Gemeindeverfassungsgesetz von 1933[1)] und durch die DGO von 1935. Diese Gesetze sollen wegen der besonderen Verhältnisse im nationalsozialistischen Staat nur mit Vorsicht herangezogen werden. Immerhin läßt sich auch hier feststellen: Der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit zur Bestellung der leitenden Gemeindebeamten nach § 34 Abs. 1 bis 4 Preußisches Gemeindeverfassungsgesetz entspricht das Fehlen ausdrücklicher Könnensanforderungen an alle leitenden Gemeindebeamten (§ 33 Abs. 2 fordert nur die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst für Bürgermeister oder Ersten Beigeordneten und eine geeignete Vorbildung für den hauptamtlichen Kämmerer). Ebenso verhält es sich im Rahmen der DGO (vgl. § 41 Abs. 1 bis 4 zur staatlichen Bestellung, § 40 für das Fehlen von Könnensanforderungen an alle leitenden Gemeindebeamten).

Es sind also das öffentliche Interesse an einer leistungsfähigen Verwaltung und - wie auch die vorstehend angeführten Regelungen früherer Selbstverwaltungsgesetze nahelegen - vor allem auch das besondere staatliche Kontrollinteresse gegenüber der selbständigen Gemeinde, welche den Gesetzgeber zur ausdrücklichen Festlegung von Könnensanforderungen an die leitenden Gemeindebeamten (§ 49 Abs. 1 S. 2 GO) veranlaßt haben.

---

1) Preuß.GS 1933, S. 427 ff.

§ 7: Interessen, die das Verharren in einer allgemeinen Umschreibung der Könnensanforderungen bedingt haben

a) Vermeidung unnötiger Beschränkung des Bewerberkreises

Wenn trotz der soeben dargetanen Interessen an der Festlegung von Könnensanforderungen der Gesetzgeber dennoch bei einer so allgemeinen Formulierung wie der des § 49 Abs. 1 S. 2 GO stehengeblieben ist[1], so ist das auf die Existenz von Interessen zurückzuführen, die einer eingehenden Festlegung gerade entgegenwirken. Drei Gesichtspunkte lassen sich nennen: Es geht um die Vermeidung unnötiger Beschränkung des Bewerberkreises, um die Frage, ob sich hier eine Ähnlichkeit mit der Stellung politischer Beamter auswirkt und um die Schwierigkeit genauerer Fassung der Könnensanforderungen aus der Natur der Sache.

Hier soll zunächst der erstgenannte Gesichtspunkt behandelt werden:
Man hat angeführt, daß eine allzu starke Beschränkung des in Frage kommenden Personenkreises und damit der Wahlmöglichkeiten der Gemeindevertretung vermieden werden sollte.[2] Dieser Aussage ist im Grundsatz beizupflichten. Sicherlich gehört auch die Sorge, der Bewerberkreis könne unnötig eingeengt werden, zu den Gründen, welche den Gesetzgeber zum

---

1) Auch in anderen Ländern bleibt es bei recht allgemeinen Formulierungen. Etwas ausführlicher als § 49 Abs. 1 S. 2 GO sind die Regelungen in § 67 Abs. 1 GO Saarland und in Art. 5 Abs. 2, 3 KWBG Bayern (siehe dazu schon oben § 6 vor a), Anmerkung). Ähnlich allgemein wie § 49 Abs. 1 S. 2 GO bleiben § 42 Abs. 3 GO Hessen ("die für ihr Amt erforderliche Eignung") und §§ 61 Abs. 4 S. 1, 81 Abs. 2 GO Niedersachsen ("die für sein Amt erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde"). §§ 51 Abs. 2 S. 1, 64 Abs. 2 S. 2 GO Schleswig-Holstein nennen "die notwendigen Erfahrungen auf dem Gebiet der gemeindlichen Selbstverwaltung". In den anderen Ländern fehlen besondere Normen über Könnensanforderungen an alle leitenden Gemeindebeamten sogar ganz.

2) So Rolf Meyer, Die Wahl und Ernennung der gemeindlichen Wahlbeamten in der Bundesrepublik, S. 42.

Verharren in einer allgemeinen Formulierung bewogen haben. Mit einer Formulierung wie der des § 49 Abs. 1 S. 2 GO, die nur allgemein das notwendige Können fordert, verzichtet man immerhin auf Absicherungen (man hätte beispielsweise durch Einführung von Vorbildungsvoraussetzungen das Vorhandensein des notwendigen Könnens zusätzlich sicherstellen können).[1] Man vermeidet es damit aber auch, Können zu fordern, das bei einfachen Gemeindeverhältnissen entbehrlich sein kann und das beim einzelnen Bewerber auch durch anderes voll ersetzt sein kann (Stichwort "Lebenserfahrung").

Der Gesichtspunkt der Vermeidung einer unnötigen Beschränkung des Bewerberkreises darf aber andererseits auch nicht überbewertet werden. Auch dies mögen die nachstehenden Erörterungen deutlich machen.

Das Bedürfnis, den Kreis der Bewerber nicht unnötig einzuengen, hat eine Grundlage mehr dogmatischer Art und eine Grundlage mehr pragmatisch-praktischer Art. Dogmatischer Art ist das Interesse der Gemeinde an ungeschmälerter Ausübung der Selbstverwaltung; pragmatischer Art ist die Sorge, das tatsächliche Angebot an fähigen Bewerbern könne knapp werden.

Dem Selbstverwaltungsinteresse lassen sich eine rechtliche Seite (insoweit geht es um das Selbstverwaltungsrecht) und eine ideologische Seite (Rücksichtnahme auf demokratische Befugnisse des Gemeinderats) abgewinnen.

Was diese Selbstverwaltungsbelange betrifft, so ist es zunächst anfechtbar, wenn das Recht der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) herangezogen und die Aufstellung genauerer Könnensanforderungen wegen der Gefahr einer daraus folgenden Beschränkung des Bewerberkreises als Beeinträchtigung dieses

---

1) Vgl. § 67 Abs. 1 GO Saarland, Art. 5 Abs. 2, 3 KWBG Bayern.

Rechts - nämlich der damit gewährten gemeindlichen Personalhoheit -[1] bezeichnet wird.[2] Richtig ist, daß eine eingehendere Normierung der Könnensanforderungen, mag sie auch nichts anderes als eine konkretere Festlegung des objektiv wirklich notwendigen Könnens bezwecken, für Einzelfälle die Gefahr des Ausschlusses fähiger Bewerber mit sich bringen würde. Diese Gefahr besteht, weil die abstrakte Regelung einer solchen Norm schwerlich alle Lebenssachverhalte berücksichtigen würde, die auf dem vielschichtigen Gebiet des einschlägigen Könnens berücksichtigenswert sind. Dies würde aber noch immer nicht das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht verletzen:

Der Gesetzesvorbehalt in Art. 28 Abs. 2 GG (siehe auch Art. 78 Abs. 1 Verfassung Nordrhein-Westfalen) läßt eine Einschränkung auch der Personalhoheit bis zur Grenze der Aushöhlung zu.[3] Eine Aushöhlung aber würde auch bei Normierung genauerer Könnensanforderungen nicht eintreten. Überlegungen in dieser Richtung wären allenfalls angebracht, wenn der Gemeinde aus der Personalhoheit das Recht zuflösse, die Auswahl der leitenden Gemeindebeamten auf den Kreis der Eingesessenen zu beschränken. Bezogen auf einen so eng begrenzten Kreis von Bewerbern würden etwaige spezielle Könnensanforderungen allerdings zu einer sehr fühlbaren Einengung führen können. Ein Recht zur Beschränkung auf den Kreis der Eingesessenen steht der Gemeinde aber ohnehin nicht zu. Im Gegenteil würde eine solche Selbstbeschränkung in der Ausübung der Personalhoheit gegen Art. 33 Abs. 2 GG verstoßen, wonach der Fähigste - mag er auch Außenstehender (im Sinn der Nichtzugehörigkeit zur Gemeinde) sein - auszuwählen ist.[4] Sodann ist es auch

---

1) Vgl. zur Personalhoheit als Teil des Selbstverwaltungsrechts BVerfG Urteil vom 20.3.1952 - 1 BvR 267/51 -, BVerfGE 1, S. 167 ff, 175.

2) So aber Rolf Meyer, Die Wahl und Ernennung der gemeindlichen Wahlbeamten in der Bundesrepublik, S. 42.

3) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 28 Rdnr.32; BVerfG a.a.O. (vorige Anm.), S. 175: der "Wesensgehalt" muß erhalten bleiben.

4) In dieser Frage mißverständlich Rolf Meyer, Die Wahl und Ernennung der gemeindlichen Wahlbeamten in der Bundesrepublik, S. 42.

mißverständlich, im Verharren bei einer allgemeinen Formulierung der Könnensanforderungen eine Rücksichtnahme auf demokratische Befugnisse des Gemeinderats betreffend die Einstellung leitender Gemeindebeamter oder betreffend die spätere Führung der Verwaltung mit Hilfe dieser Beamten zu sehen.[1] Was die Einstellung selbst betrifft, ist den vorstehenden Darlegungen zum Selbstverwaltungsrecht nichts hinzuzufügen. Der Gemeinderat wird aber auch in der späteren Führung der Verwaltungsgeschäfte mit Hilfe dieser Beamten nicht beeinträchtigt, selbst wenn sie ihm auf dem Weg über die Normierung spezieller Könnensanforderungen partiell "aufoktroyiert" würden. Denn die demokratischen Befugnisse des Gemeinderats sind voll gewahrt schon dadurch, daß die politischen Entscheidungen auf Gemeindeebene allein beim Gemeinderat liegen (vgl. § 28 GO). Der Verwaltungsapparat ist an diese Entscheidungen gebunden und hat sie durchzuführen. Die Freiheit der Entscheidung des Gemeinderats wäre darum nicht einmal dann beeinträchtigt, wenn - wie in den Niederlanden - die Leiter des ausführenden Verwaltungsapparats von staatlicher Seite eingesetzt würden.[2] Der Gesichtspunkt, eine unnötige Beschränkung der Wahlmöglichkeiten des Gemeinderats zu vermeiden, mag dennoch für § 49 Abs. 1 S. 2 GO eine gewisse Rolle gespielt haben, und zwar aus politisch-psychologischen Gründen:

Es ist seit den Erfolgen mit der Stadtverfassungsreform des Freiherrn vom Stein gesicherte Erkenntnis, wie förderlich es der Verwaltung auf Gemeindeebene ist, sie - von der staatlichen Verwaltung losgelöst - durch Beteiligung der Bürger weitgehend zu deren eigener Sache zu machen[3] (vgl.

---

1) In diesem Sinn aber Rolf Meyer a.a.O. (vorige Anm.) S. 42.

2) Siehe Hans Ulrich Scupin, Anmerkung zu einem Urteil des OVG Münster, DVBl. 1951, S. 579.

3) Vgl. Erich Becker, Peters Handbuch, 1. Band, S. 62 ff, 78 f, 81 ff; Rolf Meyer, Die Wahl und Ernennung der gemeindlichen Wahlbeamten in der Bundesrepublik, S. 12.

§ 141 Preußische Städteordnung von 1808: Nur Bürger, die das Vertrauen der Bürgerschaft genossen, durften gewählt werden). Hierbei handelt es sich heute gleichzeitig um ein allgemeines Interesse des demokratischen Staates, die politische Anteilnahme des Bürgers auch an den Vorgängen im Staat auf dem Weg über die überschaubaren und vergleichsweise konkreten Gemeindevorgänge zu erwecken.[1] Es verstärkt - in dem Rahmen, den das System der repräsentativen Demokratie setzt - die Beteiligung der Bürger, wenn sie über den Gemeinderat nicht nur die politischen Entscheidungen auf Gemeindeebene fällen, sondern auch noch die Möglichkeit erhalten, Männer ihres Vertrauens zu Leitern des ausführenden Verwaltungsapparats zu machen (Rückgriff auf Personen, die im Bereich der Gemeinde schon bekannt sind).[2] Die Möglichkeit des Rückgriffs auf diesen ohnehin schon engen Personenkreis würde man durch eingehendere Könnensanforderungen, die für Einzelfälle die Gefahr des Ausschlusses fähiger Bewerber mit sich bringen, allerdings besonders fühlbar beschränken. Man mag deshalb unter den Gründen, die den Gesetzgeber bei einer nur allgemeinen Formulierung der Könnensanforderungen in § 49 Abs. 1 S. 2 GO verharren ließen, durchaus auch dieses Streben nach verstärkter Teilnahme des Bürgers nennen. Es darf aber nicht überbewertet werden, sondern es liegt hierin allenfalls einer von vielen Gesichtspunkten, die eine Rolle gespielt haben.

In dieser Hinsicht ist die pragmatisch-praktische Überlegung wichtiger zu nehmen, daß die Normierung spezieller Könnensanforderungen das tatsächliche Angebot an fähigen Bewerbern unnötig einengen könnte:

---

1) Vgl. Hans Peters, Lehrbuch der Verwaltung, S. 290 ff; Rolf Meyer a.a.O. (vorige Anm.), S. 12; siehe auch Erich Becker, Peters' Handbuch, 1. Band, S. 113 ff, 156 f.

2) Vgl. Rolf Meyer a.a.O. (vorletzte Anm.), S. 42.

Eine nähere Erfassung der Könnensanforderungen hätte die Gefahr mit sich gebracht, fähige Bewerber durch abstrakte Regelungen auszuschließen, die nicht alle Lebenssachverhalte erfassen konnte. Die Befürchtung, daß ohnehin nicht viele Bewerber zur Verfügung stehen könnten, fand zum Beispiel im Landtagsausschuß zur Beratung der GO, AO und KrO deutlich Ausdruck bei der Erörterung, ob für die leitenden Gemeindebeamten eine Probezeit einzuführen sei.[1] Nur dieses Interesse und in gewissem Maß auch das politisch-psychologische Interesse an einer Stärkung der Teilnahme des Bürgers sind es also, die unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung einer unnötigen Beschränkung des Bewerberkreieses Einfluß erlangt und das Verharren des Gesetzgebers in der allgemeinen Formulierung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO mitbestimmt haben. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden wie überhaupt deren Interesse an ungeschmälerter Ausübung der Selbstverwaltung dürfte keine Auswirkung gehabt haben.

b) Frage der Ähnlichkeit mit der Stellung politischer Beamter

Mißverständlich ist es ferner, das Fehlen eingehender Normierung von Könnensanforderungen mit dem Hinweis auf Ähnlichkeiten der Stellung der leitenden Gemeindebeamten mit der Stellung politischer Beamter zu erklären, denen eine fachliche Eignung wegen des politischen Charakters ihres Amtes nicht ausdrücklich abverlangt wird.[2] Die leitenden Gemeinde-

---

1) 27. Sitzung des Landtagsausschusses zur Beratung der GO, A/ und KrO am 16.2.1951; Protokolle Nr. 169/51.

2) Vgl. in diesem Sinn - allerdings nicht für die leitenden Gemeindebeamten in Nordrhein-Westfalen - Werner Elsner, Peters' Handbuch, 1. Band, S. 280 ff, 311; Hubert Görg, Peters' Handbuch, 2. Band, S. 44 ff, 83; Arnold Köttgen, Peters' Handbuch, 1. Band, S. 185 ff, 207; Heinz Becker, Die Rechtsverhältnisse der hauptamtlichen Wahlbeamten der Gemeinden und Landkreise, S. 40; vgl. auch BVerfG Beschluß vom 17.10.1957 - 1 BvL 1/57 -, BVerfGE 7, S. 155 ff, 165.

beamten in Nordrhein-Westfalen sind nach der GO nicht zu politischen Entscheidungen berufen (diese obliegen dem Rat; vgl. § 28 GO), sondern haben die Funktionen der fachlichen Durchführung[1], also typische Verwaltungsaufgaben. Ihre Stellung ist im übrigen auch bewußt so fachmännisch gestaltet worden, um damit gegenüber den politischen Kräften die Kontinuität der Verwaltung zu sichern.[2] Eine Verwandtschaft mit den politischen Beamten ist also nicht festzustellen. Ein Grund für das Verharren des Gesetzgebers in der allgemeinen Formulierung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO ergibt sich von hier aus nicht.

c) Schwierigkeit genauerer Fassung der Könnensanforderungen aus der Natur der Sache

Der wichtigste Grund für das Verharren des Gesetzgebers in der allgemeinen Formulierung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO ist zugleich der schlichteste: Eine genauere Normierung der Könnensanforderungen würde auf große Schwierigkeiten stoßen, weil die Könnensanforderungen ihrer Natur nach einer näheren und dennoch allgemein-gültigen Erfassung durch Gesetz kaum zugänglich sind. Dafür lassen sich mehrere Gründe nennen:

Ohnehin sind Anforderungen, die sich aus leitenden Tätigkeiten ergeben, schwer näher faßbar und lassen sich nicht leicht exakt in der Kurzform einer Gesetzesvorschrift wiedergeben. Es tritt im Fall der leitenden Gemeindebeamten erschwerend die besondere Vielgestaltigkeit ihrer Aufgaben hinzu.[3] Vor allem aber steht der Umstand entgegen, daß sich ganz unterschiedliche Anforderungen je nach Größe und Verwal-

---

1) Vgl. auch BVerfG a.a.O. (vorletzte Anm.), S. 162.

2) Vgl. Hans Peters, Die Gewaltentrennung in moderner Sicht, S. 27.

3) Vgl. OVG Münster, Urteil vom 27.1.1954 - III A 833/53 -, ZBR 1954, S. 182 ff, 183.

tungsverhältnissen der einzelnen Gemeinde ergeben.[1] So wäre beispielsweise beim Einbringen von Vorbildungsvoraussetzungen in die Formulierung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO die Gefahr nicht zu vermeiden gewesen, daß damit im Verhältnis zu manchen kleineren Gemeinden mehr als das notwendige Können verlangt wurde.

Es mag noch möglich sein, für das nützliche Können leitender Gemeindebeamter insgesamt und ohne Abgrenzung des notwendigen Teils hinreichend kurze Beschreibungen zu finden. Es erscheint aber praktisch nicht möglich, eine Formel zu finden, die mit Allgemeingeltung den notwendigen Teil dieses Könnens umreißt.

Zusammenfassung zum 2. Abschnitt:

Zum Charakter des § 49 Abs. 1 S. 2 GO kann folgendes festgehalten werden:

Die Normierung von Könnensanforderungen in dieser Vorschrift ist veranlaßt durch das öffentliche Interesse an einer leistungsfähigen Verwaltung und durch das besondere staatliche Kontrollinteresse gegenüber der mit dem Selbstverwaltungsrecht ausgestatteten Gemeinde.

Der Gesetzgeber ist bei einer so allgemeinen Formulierung wie der des § 49 Abs. 1 S. 2 GO stehengeblieben, weil folgendes einer eingehenderen Fassung der Könnensanforderungen entgegenstand:
Aus der Natur der Sache heraus entziehen sich die Könnensanforderungen einer eingehenderen und zugleich allgemein gültigen Umschreibung; es wäre kaum zu vermeiden, daß im Verhältnis zu einzelnen Gemeinden im Ergebnis mehr als das notwendige Können gefordert würde.

---

1) Vgl. Hans Ulrich Scupin, DVBl. 1951, S. 579; Erich Becker, Peters' Handbuch, 1. Band, S. 113 ff, 154; Heinz Becker, Die Rechtsverhältnisse der hauptamtlichen Wahlbeamten der Gemeinden und Landkreise, S. 56, 128.

Bei einer näheren Festlegung der Könnensanforderungen hätte die Gefahr bestanden, fähige Bewerber durch abstrakte Regelungen auszuschließen, die nicht alle Lebenssachverhalte berücksichtigen. Es entspricht auch dem politischen Interesse an verstärkter Teilnahme der Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten, die Möglichkeit der Wahl gerade solcher Personen, die im engeren Bereich der jeweiligen Gemeinde schon bekannt sind, nicht durch eingehendere Könnensanforderungen mit der Gefahr der Einengung des Bewerberkreises zu beschneiden.

Die Könnensanforderungen nach § 49 Abs. 1 S. 2 GO sind für jedes einzelne Amt eines leitenden Gemeindebeamten unterschiedlich. Sie sind es damit auch für jeden Bewerber, da er allein zur Verwendung in dem bestimmten Amt eingestellt wird.

Dennoch sind für einen weiten Bereich des Könnens die Anforderungen an alle leitenden Gemeindebeamten einheitlich und es ergeben sich zusätzlich Bereiche, in denen weitere Könnensanforderungen einheitlich für bestimmte Gruppen von leitenden Gemeindebeamten formuliert werden können.

2. Teil

Die Begriffe des § 49 Abs. 1 S. 2 GO im einzelnen

§ 49 Abs. 1 S. 2 GO behandelt das gesamte Können der leitenden Gemeindebeamten - das heißt alle Arten von Könnensanforderungen, die sich aus den verschiedenen Aufgaben ableiten -, enthält sodann die Beschränkung auf das notwendige Können und ergibt einiges weitere wie insbesondere das Nachweiserfordernis. In dieser Reihenfolge sollen die genannten drei Komplexe auch hier abgehandelt werden.

1. Abschnitt: Einteilung des Könnens in Könnensarten

§ 8: Allgemeines zu den Könnensarten

Zur Umschreibung des Gesamtkönnens verwendet § 49 Abs. 1 S. 2 GO die Begriffe der fachlichen Voraussetzungen und der Erfahrung. Welches Können im einzelnen den Inhalt dieser Begriffe ausmacht, kann erst später untersucht werden, wenn die Aufgaben umrissen sind, die den leitenden Gemeindebeamten gestellt werden. An dieser Stelle soll es nur auf die begrifflichen Grundlagen ankommen, von denen aus später die einzelnen Könnensanforderungen systematisch erfaßt werden können. Zu diesem Zweck werden im folgenden die umfassenden Begriffe des § 49 Abs. 1 S. 2 GO nach Könnensarten in ein Begriffsschema aufgegliedert, das sich zur Erfassung und Einordnung der einzelnen Könnensanforderungen eignet.

Für das Verständnis der Begriffe, mit denen § 49 Abs. 1 S. 2 GO die Könnensanforderungen umschreibt, bietet folgendes den Ausgangspunkt:

Das Können, das zur Ausübung eines Berufs benötigt wird, hat immer die Bewältigung von rechtlichen und tatsächlichen Ge-

gebenheiten und Zusammenhängen des jeweiligen Berufsgebietes zum Gegenstand. Zweierlei ist zur Bewältigung erforderlich: das einschlägige Wissen um diese Gegebenheiten und Zusammenhänge und die Gabe, das Wissen nutzbringend auf entsprechende Sachverhalte anzuwenden. Beides muß so zusammentreten, daß sich insbesondere die Fähigkeit zu schöpferischen Einfällen ergibt. Unter Wissen wird hier alles verstanden, was erlernt werden kann, unter Gaben dasjenige, was der Einzelpersönlichkeit eigen ist. Das Können, das benötigt wird, entstammt also zwei Bereichen: dem Bereich des Erlernbaren (erlernbares Können) und dem Bereich der nicht erlernbaren Veranlagung (angeborenes Können).

Es würde hier zu weit führen, auf die Diskussion um die Frage einzugehen, wie weit wirklich der Anteil des angeborenen und nicht erlernbaren Könnens reicht. Das kann nur empirisch be- und umschrieben werden. Ohnehin hat diese Frage ihr Gewicht nicht bei den speziellen Könnensanforderungen eines Berufs, sondern im vorgelagerten allgemeinen Bereich (Schlagwort: Begabung), der hier nicht mehr näher zu erörtern ist. Nur soviel mag klargestellt werden: Die Bedeutung von Umwelteinflüssen und Eindrücken, die in der allgemeinen Diskussion eine große Rolle spielt, wird nicht negiert, wenn hier der Bereich des erlernbaren Könnens mit den Begriffen des Wissens und der Kenntnisse erfaßt wird. Vielmehr sollen diese Begriffe grundsätzlich alles umfassen, was die Bezugsperson an Informationen in ihr Bewußtsein oder auch in ihr Unterbewußtsein aufnimmt; also auch die Umwelteinflüsse im soeben angedeuteten Sinn.

Den Begriffen des erlernbaren und des angeborenen Könnens werden nachstehende Begriffe wie folgt zugeordnet: Erlernbares Können besteht aus den Kenntnissen; eine Summe von Kenntnissen kann als Wissen bezeichnet werden. Für den Bereich der Veranlagung kann man von Gaben als den einzelnen Bestandteilen des angeborenen Könnens sprechen. Angeborenes und erlernbares Können zusammen ergeben das Können, das

Gegenstand der einzelnen aus der Aufgabenstellung folgenden Könnensanforderungen ist. Hierfür soll der Begriff der Fähigkeit, für eine Summe von Fähigkeiten auch der Begriff der Befähigung verwendet werden. Die schon erwähnte Fähigkeit zu schöpferischen Einfällen also umfaßt teilweise angeborenes und teilweise - indem sie Wissen voraussetzt - erlernbares Können.

Beim Können im Sinn des § 49 Abs. 1 S. 2 GO sind also das angeborene und das erlernbare Können zu unterscheiden. Beim erlernbaren Können sollen weiter Wissen rechtlicher Art (Normwissen, Normkenntnisse) und Wissen tatsächlicher Art (Tatsachenwissen, -kenntnisse) unterschieden werden. Beim Wissen tatsächlicher Art wird sodann eine zusätzliche Unterscheidung mit Rücksicht auf die selbständige Bedeutung der Erfahrung nötig sein; eine Unterscheidung, die schon § 49 Abs. 1 S. 2 GO selbst trifft, indem er die Erfahrung neben die "fachlichen Voraussetzungen" stellt.

Bei der nachfolgenden Betrachtung der soeben unterschiedenen Könnensarten sollen die Auswirkungen nicht übergangen werden, die eine natürliche Gesetzmäßigkeit hat, welche zusätzlich bei der Bestimmung der Könnensanforderungen einwirkt: der Ersetzungszusammenhang zwischen verschiedenem Können.

Mit dem Ersetzungszusammenhang ist folgendes gemeint: Das mannigfaltige Können, das ein leitender Gemeindebeamter mitbringen muß, kann durchaus unterschiedlich zusammengesetzt sein. Zum Beispiel braucht jemand, bei dem eine bestimmte Veranlagung besonders ausgeprägt ist, unter Umständen weniger Kenntnisse; das eine Können kann durch das andere ersetzt werden. Diese Querverbindung zwischen Können verschiedener Art wird hier als Ersetzungszusammenhang bezeichnet. Für den vom Ersetzungszusammenhang betroffenen Könnensteil ist die Folge, daß hierzu ein bestimmtes vorhandenes Können nie isoliert und für sich genommen beurteilt werden kann. Insbesondere kann die Könnensmenge, die das Maß der Notwendigkeit

erfüllt, nur für die betroffenen Könnensteile zusammengenommen bestimmt werden.[1)]

Dem Ersetzungszusammenhang bis in die Einzelheiten nachzugehen, ist nicht durchführbar; die möglichen Querverbindungen sind zu vielfältig. Immerhin läßt sich aber einiges zum Ersetzungszusammenhang zwischen größeren Könnensgruppen sagen, wie sie in den nachstehenden Erörterungen unterschieden werden.

1. Kapitel: Könnensarten - angeborenes Können

§ 9: Angeborenes Können

Für den Bereich des erlernbaren Könnens bedarf es keiner weiteren begrifflichen Klärung. Es handelt sich um die Gaben, die ein leitender Gemeindebeamter - zusammen mit entsprechendem Können aus dem Bereich des Erlernbaren - zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht. Als Beispiele seien genannt die Gaben des klaren Denkens, der Entschlußkraft und der Initiative[2)] (genaueres dazu später).[3)]

Zum Können aus dem Bereich des Erlernbaren besteht selbstverständlich immer insofern ein Zusammenhang, als die Gaben erst zusammen mit entsprechenden Kenntnissen zu Fähigkeiten werden. Die Gabe der Initiative zum Beispiel ergibt erst zusammen mit entsprechenden Kenntnissen die Fähigkeit, zweckdienliche konkrete Gestaltungsmöglichkeiten herauszufinden

---

1) Die Darlegungen zum Ersetzungszusammenhang stützen sich auf die beamtenrechtliche, insbesondere auch kommunalbeamtenrechtliche Praxis, ohne daß dazu Unterlagen etwa aus dem Schrifttum beigebracht werden könnten.

2) Vgl. Gustav Giere, Peters' Handbuch, 2. Band, S. 7 ff, 26, 27 mit weiteren Nachweisen.

3) Vgl. zu vorstehendem auch Wilhelm Loschelder, beamtenpolitische Schriftenreihe Deutsches Berufsbeamtentum, Heft 3, S. 15 ff, 31.

und vorauszuschauen.

Es besteht aber darüber hinaus vielfach Ersetzungszusammenhang. Zum Beispiel können besonders reiche Kenntnisse schon zusammen mit einer nicht so ausgeprägten Initiative die Fähigkeit gestaltender Vorausschau ergeben und umgekehrt.[1] Zum Beispiel braucht auch jemand, bei dem die Gabe klaren Denkens besonders ausgeprägt ist, weniger Kenntnisse - er kann erforderliche Einzelkenntnisse eher durch Denkschlüsse aus vorhandenen Grundkenntnissen ableiten - und umgekehrt.

2. Kapitel: Könnensarten - erlernbares Können

Beim erlernbaren Können ist zunächst folgende Unterscheidung nötig:
In Erfüllung ihrer Aufgaben müssen die leitenden Gemeindebeamten einerseits tatsächliche und andererseits rechtliche Gegebenheiten bewältigen. Die rechtlichen Gegebenheiten, das heißt die zu beachtenden Rechtsnormen, sind ihrerseits allerdings nichts anderes als tatsächliche Gegebenheiten. Es handelt sich um Willenstatsachen; die Rechtsnormen verkörpern, wie man sagen kann, die Verhaltensbefehle eines Staates. Doch besteht eben in dieser Eigenschaft als allgemeinverbindliche Willensbekundung eines Staates der grundsätzliche Unterschied zu anderen tatsächlichen Gegebenheiten, der die Absonderung der Rechtsnormen und folglich bei den Kenntnissen die Unterscheidung der Normkenntnisse von den - sonstigen - Kenntnissen tatsächlicher Art rechtfertigt.
Es sind also beim erlernbaren Können zunächst Kenntnisse rechtlicher Art (Normkenntnisse) und Kenntnisse tatsächlicher Art (Tatsachenkenntnisse) zu unterscheiden.

---

1) Vgl. auch OVG Lüneburg Urteil vom 22.8.1958 - V OVG A 46/58 -, ZBR 1958, S. 340 ff, 341.

§ 10: Normkenntnisse

Bei den Normkenntnissen ist eine Gruppe von Kenntnissen abzusondern, die oberhalb alles anderen erlernbaren Könnens - sowohl oberhalb der sonstigen Normkenntnisse als auch oberhalb der Kenntnisse tatsächlicher Art - einzuordnen ist: das Wissen von den Normen, die den leitenden Gemeindebeamten ihre Aufgabenstellung überhaupt erst bekanntgeben (Normkenntnisse zur Aufgabenstellung). Alle anderen Normkenntnisse betreffen - ebenso wie sämtliche Tatsachenkenntnisse - "nur" die Aufgabenerfüllung und werden dementsprechend im folgenden als Normkenntnisse zur Aufgabenerfüllung bezeichnet.

Gegenstand der Normen zur Aufgabenstellung und damit der einschlägigen Kenntnisse ist, auf welchen sachlichen Gebieten die Gemeinde und also auch die leitenden Gemeindebeamten tätig zu sein haben und welche Funktionen ihnen hierbei grundsätzlich zufallen.

Etwas plastischer kann man das vom Gehalt der Tätigkeit der leitenden Gemeindebeamten her ausdrücken. Dieser Gehalt läßt sich kurz wie folgt kennzeichnen:

Alle Tätigkeit der leitenden Gemeindebeamten dient der Realisierung des Gemeinwohls der örtlichen Gemeinschaft, soweit dies den Gemeinden aufgegeben ist; denn Realisierung des Gemeinwohls ist der gemeinsame Sinn aller Verwaltungsaufgaben, die der Gemeinde und damit auch den leitenden Gemeindebeamten gestellt sind.[1] Dann geht es bei den Normkenntnissen zur Aufgabenstellung also um das Grundwissen, auf welchen Gebieten die leitenden Gemeindebeamten die Realisierung des Gemeinwohls zu betreiben haben - Kenntnis der verschiedenen Gemeindezuständigkeiten -, auf welchen dieser Gebiete die entsprechenden Gemeinwohlerwägungen der Gemeinde selbst und ihren

---

1) Vgl. auch Erich Becker, DVBl. 1956, S. 4 ff, 6, 9.

leitenden Gemeindebeamten obliegen - einschließlich des Grundwissens, auf welchen Gebieten schon der Gesetzgeber ihnen Gemeinwohlerwägungen durch nähere Reglementierung erspart und welche Funktionen die leitenden Gemeindebeamten angesichts der verwaltungsinternen Arbeitsteilung dabei haben.

Alle weiteren Normen haben dann die Aufgabenerfüllung selbst zum Gegenstand. Während die Normen zur Aufgabenstellung die leitenden Gemeindebeamten nur über ihre Ausgangspositionen unterrichten und somit unter dem Gesichtspunkt der Könnensanforderungen nur Randbedeutung haben, liegt auf dem Gebiet der Normen zur Aufgabenerfüllung der Schwerpunkt des Normwissens. Dieses Wissen besteht einmal in positiver Kenntnis von Normen. Es erstreckt sich von übergeordneten Normen wie dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit bis zu den Normen der einzelnen Aufgabenbereiche, welche für dort durchzuführende Verwaltungsvorhaben von Bedeutung sind. Es geht aber nicht allein um positive Kenntnisse bestimmter Normen. Ein sehr wichtiger Teil der Normkenntnisse zur Aufgabenerfüllung ist vielmehr das allgemeine Wissen von der Rechtsfindung und -anwendung (insbesondere von den Methoden der Auslegung), das bei der Unübersichtlichkeit und Vielschichtigkeit des bestehenden Rechts mehr Bedeutung hat als die positiven Rechtskenntnisse: Erst solches Wissen davon, wie die rechtlichen Gegebenheiten einzuordnen sein können und wie ihnen tatsächliche Gegebenheiten zuzuordnen sind, macht zutreffende Rechtsentscheidungen möglich.

Beim Normwissen zur Aufgabenerfüllung ist eine weitere Unterscheidung sinnvoll mit Rücksicht darauf, daß so übergeordnete Normen wie zum Beispiel der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit eine besondere Stellung einnehmen: In ihrer Allgemeingültigkeit stehen derartige Normen über der eigentlichen Regelung der Aufgaben der leitenden Gemeindebeamten. Sie sollen als Zielkenntnisse - und zwar als Zielkenntnisse rechtlicher Art (zu den Zielkenntnissen tatsächlicher Art später) -, die dem

Bereich der sogenannten Allgemeinbildung angehören, von den sonstigen Kenntnissen zur Aufgabenerfüllung abgegrenzt werden. Die Unterscheidung erlangt Bedeutung bei der später folgenden Ermittlung des im einzelnen notwendigen Wissens.

Zwischen dem Normwissen und dem angeborenen Können gibt es einen Ersetzungszusammenhang. Er scheidet allerdings aus für die Kenntnisse zur Aufgabenstellung und für die Zielkenntnisse; Kenntnisse der darunter erfaßten übergeordneten und allgemeinen Art müssen ohne Rücksicht auf das Ausmaß des angeborenen Könnens immer im gleichen Maß vorhanden sein. Wesentlicher Ersetzungszusammenhang besteht aber hinsichtlich der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung. Er betrifft zunächst das Wissen zur Rechtsfindung und -anwendung und wirkt sich mittelbar auch auf das positive Normwissen aus.

Wer beispielsweise besonders klar denken kann, über einen natürlichen Blick für das Wesentliche und über ausgeprägtes Iudiz verfügt, braucht weniger hinzuzulernen, um hinreichende Fähigkeiten in der Rechtsfindung und -anwendung zu entwickeln und umgekehrt; und wer über besonders fundierte Fähigkeiten dieser Art verfügt, braucht weniger positive Normkenntnisse, da er besonders gut in der Lage ist, sie zeitgerecht von Fall zu Fall zu erarbeiten.

Kein Ersetzungszusammenhang besteht naturgemäß zu den Tatsachenkenntnissen. Wohl besteht ein Ersetzungszusammenhang zwischen dem positiven Normwissen und dem Wissen von der Rechtsfindung und -anwendung untereinander. Er soll aber hier nicht weiter verfolgt werden, weil letzteres Wissen hier seinerseits als Teil des Normwissens geführt wird.

(Letztlich ist allerdings das, was hier als Wissen von der Rechtsfindung und -anwendung bezeichnet wird, nur ein allgemeines Wissen zur abwägenden Einordnung von Gegebenheiten, das ebenso bei der Abwägung von rechtlichen wie von tatsächlichen Gegebenheiten seinen Platz hat. Deshalb taugt das,

was hierzu am Stoff des Rechts erlernt worden ist, übrigens auch außerhalb des Umgangs mit den Normen (näheres später). Gemäß dem Herkommen und wegen des engen Zusammenhangs mit dem positiven Normwissen soll aber das genannte allgemeine Wissen im folgenden nicht nur beim Tatsachenwissen - als Wissen zur Abwägung -, sondern gesondert auch bei den Normkenntnissen - als Wissen von der Rechtsfindung und -anwendung - geführt werden.)

§ 11: Tatsachenkenntnisse

Wie schon bei den Normkenntnissen, so sollen auch bei den Tatsachenkenntnissen Zielkenntnisse und sonstige Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung unterschieden werden. Als Zielkenntnisse sollen gewisse übergeordnete und allgemeingültige Erkenntnisse erfaßt werden, die nicht spezielle Verwaltungskenntnisse sind, sondern in den Bereich der sogenannten Allgemeinbildung fallen. Betrachtet man als Aufgabe der leitenden Gemeindebeamten die Realisierung des Gemeinwohls, so sind Zielkenntnisse tatsächlicher Art gewisse grundlegende Kenntnisse davon, wo die Gemeinwohlbedürfnisse liegen.

Unter die sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung fällt ähnlich wie bei den Normkenntnissen nicht nur positives Wissen um die Art irgendwelcher tatsächlicher Gegebenheiten; sondern angesichts der Vielschichtigkeit zu beurteilender Tatsachenzusammenhänge ist wichtiger Teil der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung ein allgemeines Wissen, wie man der Bedeutung von tatsächlichen Gegebenheiten näher kommt und sie in bezug auf die Gemeinwohlziele einzuordnen hat: ein Wissen zur Abwägung der Gegebenheiten.

Ein Ersetzungszusammenhang zum angeborenen Können besteht nicht hinsichtlich der Zielkenntnisse - diese Kenntnisse sind so allgemein und übergeordnet, daß sie in jedem Fall vorliegen müssen -, wohl aber hinsichtlich der sonstigen

Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung: Ausgeprägte Denkfähigkeiten machen einiges von den Kenntnissen zur Abwägung entbehrlich und umgekehrt. Ähnlich wie bei den Normkenntnissen hängt auch hier das Maß des außerdem erforderlichen positiven Wissens (von der Bedeutung der verschiedenen Gegebenheiten) davon ab, welches Maß an angeborenem und erlernbarem Können zur Abwägung sich ergeben hat: Hohes Abwägungskönnen macht einige positive Kenntnisse entbehrlich, weil sie dann noch rechtzeitig bei der Arbeit am Fall hinzugewonnen werden können.

Zu erörtern bleibt noch, wie weit mit der Könnensart der Tatsachenkenntnisse der Begriff der Erfahrung in Zusammenhang tritt.

§ 12: Erfahrung

Mit vorstehender Aufgliederung in angeborenes Können sowie in Norm- und Tatsachenkenntnisse und ihre Unterbereiche ist das Können, um das es in § 49 Abs. 1 S. 2 GO geht, grundsätzlich erfaßt. Zu klären bleibt noch, was in § 49 Abs. 1 S. 2 GO mit dem Begriff der Erfahrung gemeint ist.

a) Ausgangspunkt

Zunächst steht fest, daß die "Erfahrung" deshalb neben den "fachlichen Voraussetzungen" selbständig erwähnt wird, weil ihre besondere Bedeutung hervorgehoben werden soll. Es steht aber nicht von vornherein fest, ob die "Erfahrung" einen Teil der Könnensanforderungen bezeichnen soll: § 49 Abs. 1 S. 2 GO enthält einerseits die Könnensanforderungen und andererseits das Erfordernis, das vorhandene Können auch nachzuweisen (zum Nachweiserfordernis näheres später). Vom bloßen Wortlaut des § 49 Abs. 1 S. 2 GO her könnte die "Erfahrung" zu den Könnensanforderungen, aber auch zum Nachweiserfordernis gehören.

Für letzteres läßt sich beispielsweise nennen, daß die

"fachlichen Voraussetzungen" bereits für sich genommen sämtliches Können fordern; der Bewerber muß "die", also alle fachlichen Voraussetzungen erfüllen. Die Nennung der "Erfahrung" ist von den Könnensanforderungen her insofern überflüssig. Ausreichenden Sinn könnte die Anführung der "Erfahrung" auch vom Nachweiserfordernis her haben; so, wenn man die "Erfahrung" im Sinn eines bloßen Ersichtlichmachens von Können zu verstehen hätte. In solcher Bedeutung als bloße Dokumentation von Können, das schon auf andere Weise zustandegekommen ist, würde sich der Erfahrungsbegriff dann auf das gesamte angeborene und erlernbare Können erstrecken.

In die umgekehrte Richtung deutet es zum Beispiel, daß die leitenden Gemeindebeamten die Erfahrung "nachweisen" sollen. Wenn die Erfahrung ihrerseits Gegenstand des Nachweises sein soll, spricht das dafür, sie nicht selbst als Teil eben der Nachweismittel, sondern als Teil des nachzuweisenden Könnens zu verstehen. Das ist vom Wortlaut des § 49 Abs. 1 S. 2 GO her auch möglich. Das Verbindungswort "und" zwischen den "fachlichen Voraussetzungen" und der "Erfahrung" wäre dann im Sinn von "insbesondere" zu lesen. Der Begriff der Erfahrung würde sich bei solcher Auslegung - da er sich auf einen Könnenserwerb beziehen würde - auf das erlernbare Können beschränken; denn angeborenes Können kann nicht erworben werden.

Die Entscheidung der Auslegungsfrage hängt von folgendem ab:

Man kann davon ausgehen, daß der Erfahrungsbegriff des § 49 Abs. 1 S. 2 GO dem allgemeinen Sprachgebrauch folgt.[1)] Falls sich danach ergeben sollte, daß die Erfahrung nur den Wert hat, vorhandenes Können ersichtlich zu machen, würde die Auslegung als Teil des Nachweiserfordernisses naheliegen.

---

1) Vgl. auch OVG Lüneburg Urteil vom 22.8.1958 - V OVG A 46/58 -, ZBR 1958, S. 340 ff, 341 zur GO Schleswig-Holstein.

Sollte sich dagegen ergeben, daß die Erfahrung Eigenart als Könnensquelle hat, so führt das zur Auslegung des Erfahrungsbegriffs als Teil der Könnensanforderungen.

b) Erfahrungsbegriff nach allgemeinem Sprachgebrauch

Im Zusammenhang mit der Erfahrung spricht man gern von erprobtem Können.[1] Das würde die Deutung im Sinn eines bloßen Ersichtlichmachens von Können offenlassen (Erprobung im Sinn von Könnensprobe für den Außenstehenden). Bei näherem Hinsehen ergibt sich aber, daß der Begriff der Erfahrung schon im Ansatzpunkt mehr enthält: Er hat unmittelbar mit dem Erwerb erlernbaren Könnens zu tun.

Im allgemeinen Sprachgebrauch dient der Begriff zur Bezeichnung von Erkenntnisergebnissen.[2] Der allgemeine Sprachgebrauch baut damit auf den erkenntnistheoretischen Erfahrungsbegriff auf. Dort bezeichnet Erfahrung einen Erkenntnisprozeß - nicht sein Ergebnis -: das Wahrnehmen eines Phänomens (im folgenden wird von tatsächlichen Gegebenheiten gesprochen), das im Aufnehmen von dessen unmittelbarem sinnlichen Eindruck besteht und eine entsprechende beschreibende Aussage vorbereiten kann.[3] Der Erfahrungsbegriff des allgemeinen Sprachgebrauchs nimmt dies zur Grundlage und bezieht über den bezeichneten Erkenntnisprozeß hinaus dessen Ergebnisse ein, die ihn erst nutzbar machen: die gewonnenen Kenntnisse.

---

1) Vgl. zum Beispiel OVG Münster Urteil vom 27.1.1954 - III A 833/53 -, DVBl. 1954, S. 542 ff, 545 (oben).

2) Der große Brockhaus, Konversationslexikon, 16 A. Wiesbaden 1953, Stichwort "Erfahrung": "Summe der Sachkenntnisse und Einsichten, die sich aus der praktischen Auseinandersetzung mit den Dingen und Verhältnissen ergeben"; Der große Herder, Konversationslexikon, 5. A. Freiburg 1954, Stichwort "Erfahrung": "das aus wiederholtem Umgang mit Dingen oder Menschen gewonnene Wissen".

3) Vgl. Der große Brockhaus a.a.O., Der große Herder, a.a.O.

Er bezeichnet also solche Kenntnisse, die auf dem Begreifen tatsächlicher Gegebenheiten im Weg eigener Anschauung beruhen.[1] (Als tatsächliche Gegebenheit wird hier alles bezeichnet, was an äußeren, inneren, körperlichen und unkörperlichen Tatsachen, an Tatsachenkombinationen und Geschehensabläufen auftritt). Es muß sich nicht um den völligen Neuerwerb von Kenntnissen handeln. Eingeschlossen ist auch der Fall, daß eine schon vorhandene - vielleicht auf theoretischem Weg erlernte - Kenntnis durch eigene Anschauung befestigt wird.

Da dieser Erfahrungsbegriff auf die Nutzanwendung für menschliche Ziele abstellt, meint er die so gewonnenen Kenntnisse nicht für sich genommen, sondern in ihrer Beziehung zu menschlichen Zielen; er enthält das Element der Bewertung oder Selektion von verfolgten menschlichen Zielen her: Es wird aus eigener Anschauung der Auswirkungen einer tatsächlichen Gegebenheit auf ein verfolgtes Ziel der Schluß gezogen, daß künftig tatsächliche Gegebenheiten der gleichen Art ebensolche Auswirkungen bei der Verfolgung desselben Ziels haben werden. Die Nutzanwendung, die den Wert der Erfahrung ausmacht, besteht darin, daß nunmehr der Erfahrungsträger sein Verhalten an der erkannten Auswirkung für künftige Fälle auszurichten vermag. Der Nutzen besteht, wie man auch sagen kann, im Durchschauen von Tatsachenzusammenhängen.

Die so beschaffenen Kenntnisse interessieren jeweils nur unter dem Gesichtspunkt der Aufgaben, bei deren Erfüllung sie helfen sollen. Erfahrung läßt sich demnach allgemein umschreiben als das durch eigene Anschauung gewonnene Wissen davon, wie sich tatsächliche Gegebenheiten auf die Erfüllung der gestellten Aufgaben auswirken.

---

1) Ähnlich beispielsweise OVG Lüneburg Urteil vom 22.8.1958 - V OVG A 46/58 -, ZBR 1958, S. 340 ff, 341.

Was bisher gesagt worden ist, ergibt, daß der Erfahrungsbegriff sich grundsätzlich nicht auf das Sichtbarmachen ohnehin vorhandenen Könnens, sondern auf einen Könnenserwerb selbst bezieht. Nimmt der Erfahrungsbegriff diesen Sinn an, dann beschränkt er sich auf das erlernbare Können (angeborenes Können kann nicht erworben werden). Er ergreift weiter nicht das gesamte erlernbare Können: Positives Normwissen kann nicht in dem soeben geschilderten experimentellen Verständnisprozeß erworben werden, der den Kern des Erwerbs durch eigene Anschauung ausmacht; denn Normen als Schöpfungen menschlichen Denkens müssen aus sich heraus verstanden werden.

Es kann daraufhin festgehalten werden, daß sich der Erfahrungsbegriff auf das Tatsachenwissen beschränkt. Das steht allerdings unter folgendem Vorbehalt:
Zum Normwissen ist oben[1] nicht allein das positive Normwissen, sondern auch das Wissen von der Rechtsfindung und -anwendung (insbesondere von den Auslegungsmethoden) gerechnet worden. Von diesem Wissen ist schon oben angeklungen[2], daß es an sich kein spezielles Rechtswissen, sondern allgemeines, auch außerhalb des Umgangs mit dem Recht verwendbares Tatsachenwissen ist und nur wegen des engen Zusammenhangs mit dem positiven Normwissen herkömmlich als Teil auch des Rechtswissens geführt wird. Dieses allgemeine Wissen von der Rechtsfindung und -anwendung ist dementsprechend wie alles Tatsachenwissen dem beschriebenen Erwerb durch eigene Anschauung zugänglich.

Mit der Aussage, daß sich der Erfahrungsbegriff auf den Könnenserwerb selbst bezieht, ist die Auslegungsfrage, ob man die "Erfahrung" in § 49 Abs. 1 S. 2 GO zu den Könnensanforderungen oder nur zum Nachweiserfordernis rechnet, noch nicht abschließend beantwortet. Hierfür kommt es, wie eingangs erwähnt, auch darauf an, ob die Erfahrung als Könnensquelle

---

1) § 10.

2) § 10 (am Ende).

einen Eigenwert besitzt. Um das zu klären, sind noch einige Erörterungen zu Gegenstand und Zustandekommen der Erfahrungskenntnisse nötig.

c) Kenntnisgegenstand der Erfahrung

Vorstehende Ausführungen enthalten zweierlei, nämlich Aussagen zum Kenntnisinhalt (Kenntnisgegenstand) einerseits und zur Art und Weise des Erwerbs (Erwerbsprozeß) andererseits. Beides bleibt näher zu erörtern.

Zum Kenntnisgegenstand ergibt sich bei näherem Hinsehen, daß die oben gegebene Beschreibung - Wissen von der Bedeutung einer tatsächlichen Gegebenheit bei der Verfolgung eines bestimmten Zwecks - nicht enthält, was speziell nur die Erfahrungskenntnisse beträfe; vielmehr trifft sie in vollem Maß auf alle Tatsachenkenntnisse, nicht nur auf Erfahrenskenntnisse zu. Eben das Wissen um irgendwelche Gegebenheiten und nur dies will man ja mit dem Begriff der Kenntnis bezeichnen; und es ist auch nicht nur für Erfahrungskenntnisse, sondern schlechthin für alle Tatsachenkenntnisse selbstverständlich, daß gerade die Bedeutung der tatsächlichen Gegebenheiten für die Verfolgung der jeweiligen menschlichen Ziele den eigentlichen Wert der Kenntnisse ausmacht.

Dieses Ergebnis ist nicht etwa fehlerhaft, sondern entspricht exakt der Sachlage: Vom Kenntnisgegenstand her sind die Erfahrungskenntnisse keine Sondergruppe innerhalb der gesamten Tatsachenkenntnisse, sondern jede denkbare Kenntnis dieser Art kann - vom Kenntnisgegenstand her gesehen - auch Erfahrungskenntnis sein. Der Unterschied liegt allein in der Art und Weise des Erwerbs. Ist eine Kenntnis im konkreten Fall durch eigene Anschauung gewonnen worden, dann handelt es sich um eine Erfahrungskenntnis. Ist dieselbe Kenntnis dagegen im Einzelfall auf dem anderen möglichen Weg, nämlich durch Übernahme von einem anderen Kenntnisträger (das heißt

durch einen Lehrvorgang) erworben, dann ist sie wegen dieser anderen Art und Weise des Erwerbs keine Erfahrungskenntnis mehr.

Auf die einzelne Kenntnis bezogen heißt das, daß jede Tatsachenkenntnis grundsätzlich sowohl als Erfahrungskenntnis wie auch als andere Kenntnis tatsächlicher Art auftreten kann; je nach dem, ob sie der Kenntnisträger durch eigene Anschauung - weil ihm Gelegenheit dazu geboten war - oder durch Übernahme von einem anderen Kenntnisträger gewonnen hat. Der Unterschied ergibt sich nicht beim Kenntnisgegenstand an sich, sondern allein aus der Art und Weise des Erwerbs. (Gewicht gewinnt der Unterschied im Erwerbsprozeß freilich wiederum deshalb, weil er in einer sehr wesentlichen Beziehung auf den Kenntnisinhalt zurückwirkt: Beim Erwerb durch eigene Anschauung ist die Intensität der Kenntnis größer; hierzu näheres später.)

Sollte der Satz, daß jede Kenntnis im Einzelfall auch Erfahrungskenntnis sein kann - wenn nämlich Gelegenheit zum Erwerb durch eigene Anschauung gegeben ist -, auf den ersten Blick befremdlich wirken, so ist er im Grunde doch eine Selbstverständlichkeit: Jede mögliche Tatsachenkenntnis, auch wenn sie heute üblicher- oder auch notwendigerweise von einem anderen Kenntnisträger auf theoretischem Weg übernommen wird, muß wenigstens einmal, und zwar vom ersten Träger durch eigene Anschauung gewonnen worden sein.[1)]

Man kann sagen, daß letztlich jede Kenntnis, mag sie auch nunmehr auf theoretischem Weg von anderen Kenntnisträgern übernommen werden, Erfahrungsinhalt - nämlich einen irgendwann durch eigene Anschauung erstmals gewonnen Inhalt - hat.

---

1) Auch wenn die erfahrene tatsächliche Gegebenheit in einem menschlichen Handeln besteht, muß doch immer mindestens einer, nämlich der Handelnde selbst, die Handlungsauswirkungen aus eigener Anschauung wahrgenommen haben, ehe sie durch Lehrvorgang anderen auf theoretischem Weg zugänglich gemacht werden können.

d) Erwerbsprozeß der Erfahrung

Zur Frage, was es mit dem Erwerbsprozeß, also mit der Art und Weise des Erwerbs der Erfahrungskenntnisse auf sich hat, ist zunächst zu klären, was unter einem Erwerb durch eigene Anschauung zu verstehen ist. Sodann sollen die Besonderheiten angesprochen werden, die dieser Erwerbsprozeß mit sich bringt und die den besonderen Wert der Erfahrung ausmachen.

Im Kern bedeutet Erwerb durch eigene Anschauung, daß Kenntnisse originär ohne Rückgriff auf Kenntnisse anderer, sozusagen eigenhändig, erworben worden sind. (Der Gegensatz liegt, wie oben schon einmal festgestellt, in der Übernahme von anderen Kenntnisträgern, indem diese die Kenntnisse lehren oder ihnen die Kenntnisse abgeschaut werden.) Hierzu bedarf es der Ausübung einer praktischen Tätigkeit, deren Aufgabenstellung das Durchschauen der entsprechenden Tatsachenzusammenhänge verlangt.[1)] Machen also die "eigenhändig" erworbenen Kenntnisse den Kern der Erfahrung aus, so kann doch andererseits nicht gesagt werden, daß sich der Begriff der Erfahrung streng auf sie beschränkt. Er verschwimmt vielmehr ins Allgemeinere, indem zwar das Erfordernis des Kenntnisgewinns durch eigene praktische Tätigkeit betont wird, aber Beispiele, in denen - anhand des praktischen Falls - Kenntnisse nur von anderen übernommen werden, nicht ausgeschieden werden. Eine solche Scheidung wäre auch nicht durchführbar. Wer in eigener praktischer Tätigkeit mit einschlägigen Tatsachenzusammenhängen umgeht, kann auf die Übernahme von Kenntnissen anderer weder verzichten noch solche Übernahme überhaupt vom "eigenhändigen" Kenntniserwerb sauber trennen. Im Gegenteil wird er immer darauf angewiesen sein, zur Bildung eines Großteils seiner Kenntnisse tatsächlicher Art auch die Kenntnisse anderer zu Hilfe zu nehmen; vor allem

---

1) Es wäre vielleicht für einzelne Kenntnisse denkbar, daß originärer Erwerb auch auf theoretischem Weg, nämlich an einem reinen Denkmodell, stattfinden kann. Auf das Ganze gesehen aber liegt es auf der Hand, daß die bezeichnete eigene praktische Tätigkeit nötig ist.

indem er Anhaltspunkte aus der Handhabung durch seinen Vorgänger oder durch Personen mit gleichartigen Aufgaben gewinnt. Dies kann im Einzelfall sogar regelrecht durch Übernahme der Kenntnisse von dem anderen Kenntnisträger auf theoretischem Weg geschehen; so zum Beispiel, wenn im Rahmen einer Besprechung Anregungen von dem anderen und schon Erfahrungen entgegengenommen werden.

Das alles erfaßt der Erfahrungsbegriff neben dem eigentlichen Erwerb durch eigene Anschauung, mit dem es zwangsläufig verbunden ist. Wo also jemand "gesehen hat, wie andere es machen", handelt es sich immer noch um Erfahrungskenntnisse, wenn das nur gelegentlich eigener praktischer Tätigkeit geschehen ist, der entsprechende Aufgaben gestellt waren. Daraufhin ist folgendes festzuhalten:

Da der originäre Kenntniserwerb derart mit Fällen der Übernahme von Kenntnissen verschmilzt, geht der Erfahrungsbegriff entsprechend weit über die Fälle des eigentlichen Erwerbs aus eigener Anschauung hinaus. Unter Erfahrung im Sinn des allgemeinen Sprachgebrauchs sind solche Kenntnisse tatsächlicher Art zu verstehen, die bei eigener praktischer Tätigkeit erworben worden sind, bei der es auf die Bewältigung der entsprechenden Tatsachenzusammenhänge ankam; sei es, daß sie originär, sei es, daß sie mit Hilfe der Übernahme von anderen Kenntnisträgern erworben worden sind. Das alles soll auch bezeichnet sein, wenn im folgenden vom Erwerb durch eigene Anschauung oder auch vom Erwerb auf praktischem Weg gesprochen wird[1]; die Wendung vom Erwerb durch eigene Anschauung wird also in einem weiteren Sinn gebraucht. Andererseits wird hier der Begriff der übernommenen - also der von anderen Kenntnisträgern auf theoretischem Weg angenommenen - Kenntnisse entsprechend enger gefaßt und auf den Erwerb außerhalb eigener praktischer Tätigkeit beschränkt.

---

1) Siehe auch OVG Lüneburg, Urteil vom 22.8.1958 - V OVG A 46/58 -, ZBR 1958, S. 340 ff, 341.

Allein entscheidendes Merkmal der Erfahrung ist, wie sich daraus ergibt, der Erwerb bei eigener praktischer Tätigkeit.

Wie sich sogleich zeigen wird, schließen allein hieran auch die besonderen Vorzüge der Erfahrung an, ohne daß es auf originären oder übernehmenden Erwerb näher ankäme.

e) Vorzüge der Erfahrung

Es ist schon zum Ausdruck gekommen, daß der besondere Wert der Erfahrungskenntnisse, der den Gesetzgeber zum Herausheben der Erfahrung im Gesetzestext bewegt hat, nicht beim Inhalt der Kenntnisse an sich, sondern in der besonderen Intensität der Kenntnisse liegt, die der Erwerb durch eigene Anschauung zur Folge hat. Der Vorteil liegt darin, daß demjenigen, der aus eigener Anschauung am Fall tätig ist, die praktischen Auswirkungen unmittelbar vor Augen geführt und gegebenenfalls auch in seine Verantwortung gestellt werden. Das bringt dem Kenntniserwerber den Kenntnisgegenstand nach Inhalt und Bedeutung weit näher und prägt ihn ihm zuverlässiger ein als der Erwerb auf theoretischem Weg durch Übernahme von anderen Kenntnisträgern. Dieser Umstand gewinnt Gewicht nicht bei einfachen, wohl aber bei schwierigen Zusammenhängen, von denen dem leitenden Gemeindebeamten eine Vielzahl gegenübertritt. Ein leitender Gemeindebeamter ist also beim Vorhandensein von Erfahrung in den Zusammenhängen besser "zu Hause", und zwar in zweierlei Beziehung: Einmal ist er beim Vorhandensein von Erfahrung kraft der so gewonnenen Verhaltensregeln im Überschauen und Beurteilen der tatsächlichen Gegebenheiten sicherer, als wenn er sich die Verhaltensregeln auf theoretischem Weg erarbeitet hätte. Zum anderen ist er im Überschauen und Beurteilen schneller, weil die durch eigene Anschauung gewonnenen Verhaltensregeln ihm selbstverständlicher und mit geringerem geistigen Aufwand anwendbar sind; das zweckentsprechende Verhalten wird sich oft aufdrängen, ohne daß es noch eines besonderen bewußten Denkprozesses bedarf. Es

handelt es sich um zwei Vorteile der sogenannten Routine, zu denen noch ein dritter tritt: der nämlich, daß die Ersparnis geistiger Arbeit bei der Anwendung der Verhaltensregeln geistige Kapazität für andere Dinge freistellt.

Die ersten zwei Vorteile bewirken, daß die einzelne Kenntnis als Erfahrungskenntnis oft wertvoller, bei besonderen schwierigen Zusammenhängen vielleicht sogar durch übernommene Kenntnisse kaum ersetzbar ist.[1] Alle drei Vorteile zusammen sind es, die die Erfahrungskenntnisse für die leitenden Gemeindebeamten so wichtig machen. Das ergibt sich zwar noch nicht anhand der einzelnen Kenntnisse für sich genommen, wohl aber beim Blick auf die notwendigen Kenntnisse mit Erfahrungsinhalt insgesamt:

Von der einzelnen Kenntnis für sich genommen ließe sich immer sagen, daß sie grundsätzlich auch auf die andere mögliche Weise, nämlich durch Übernahme von anderen Kenntnisträgern auf theoretischem Weg gewonnen werden kann. Die Aufgaben insgesamt aber, um deren Erfüllung es geht, wären nicht zu bewältigen ohne die bezeichneten drei Vorteile aus der besonderen Intensität der Erfahrungskenntnisse. Erst der aus dieser Intensität folgende Gewinn an Sicherheit und Schnelligkeit sowie an Geisteskapazität, die dadurch für weitere Tätigkeiten freigesetzt wird, macht die ausreichend gute, insbesondere die ausreichend schnelle Bewältigung der Aufgaben möglich; und dies auch nur, wenn die bezeichneten Vorteile in genügend großem Maß bestehen, das heißt wenn der Anteil der Erfahrungskenntnisse eine beachtliche Größe erreicht.[2] Andernfalls würde mangels genügender Kenntnisintensität eine

---

1) Zur Ersetzbarkeit folgt näheres unten § 12.

2) Vgl. Richard Kunze, in: Verwaltung, herausgegeben von Fritz Morstein Marx, S. 229 ff, 239: "Nur der erfahrene Mitarbeiter ist imstande, bei der Vielfalt der Fakten, Zusammenhänge und Wechselwirkungen aus den buntschillernden Lebenstatbeständen das für die Entscheidung notwendige Wesentliche herauszuschälen ...".

zu große Gefahr vermeidbarer Fehler bei Beurteilungen und Entscheidungen bestehen - es wird "der Sachverhalt mit seinen Alternativen und Auswirkungen nicht durchschaut"-[1]; in jedem Fall würde für die anstehenden Entscheidungen zu viel Zeit benötigt.[2]

f) Erfahrungsbegriff in § 49 Abs. 1 S. 2 GO

Zum Begriff der Erfahrung im Sinn des § 49 Abs. 1 S. 2 GO kann also folgendes gesagt werden:

Erfahrung kommt zustande durch eigene praktische Tätigkeit des Erfahrungsträgers; man spricht daraufhin gern von erprobtem Können.[3] Die Formulierung vom erprobten Können führt aber insofern nicht weit, als sie noch immer offen läßt, ob die Erfahrung im Sinn bloßen Könnensnachweises (dann wäre die Erfahrung in § 49 Abs. 1 S. 2 GO Teil des Nachweiserfordernisses) oder im Sinn einer Könnensquelle eigenen Werts zu verstehen ist (dann wäre die Erfahrung in § 49 Abs. 1 S. 2 GO als Teil der Könnensanforderungen selbst aufzufassen). Mit dem "erprobten Können" kann nämlich sowohl die Könnensprobe gegenüber dem Außenstehenden (dann also bloßer Könnensnachweis) als auch - vom Erfahrungsträger her gesehen - der Könnenserwerb selbst (Erwerb eines "erprobten", das heißt auch besonders zuverlässigen Könnens) gemeint sein.

Wie die nähere Betrachtung ergeben hat, ist die Erfahrung im

---

1) Richard Kunze a.a.O. (vorige Anm.), S. 239.

2) Vgl. Fritz Morstein Marx, in: Verwaltung, herausgegeben vom Verfasser, S. 109 ff, 120: "Ohne solche Erfahrung würde sich die Arbeit durch ständig wiederholte Improvisation unerträglich verlangsamen und verteuern."
Ähnlich Richard Kunze am gleichen Ort, S. 229 ff, 239: "Grundsätzlich ist ohne Erfahrung eine sachgerechte Entscheidung schwer möglich."

3) Vgl. OVG Münster Urteil vom 27.1.1954 - III A 833/53 -, DVBl. 1954, S. 542 ff, 545 (oben); OVG Rheinland-Pfalz Urteil vom 18.7.1957 - 1 A 22/57 -, Amtliche Sammlung 6, S. 172 ff, 178.

letzteren Sinn zu verstehen. Sie ist in § 49 Abs. 1 S. 2 GO Teil der Könnensanforderungen selbst, weil sie eine Könnensquelle eigenen Werts darstellt.
Zwar hat das, was die Erfahrung hervorbringt, nämlich die eigene praktische Tätigkeit, auf jeden Fall auch den hohen Wert eines Könnensnachweises: Wer sich bei der Erfüllung von Aufgaben in praktischer Tätigkeit bewährt, weist damit nach, daß er über sämtliches Können - das angeborene wie auch das erlernbare - verfügt, welches zur Erfüllung dieser Aufgaben nötig war; eigene praktische Tätigkeit hat immer eine große Bedeutung als Könnensprobe, also beim Nachweiserfordernis. Von der eigenen praktischen Tätigkeit ist aber zu trennen die Erfahrung als etwas, das die praktische Tätigkeit zusätzlich hervorbringt: Der Erfahrungsbegriff bezeichnet ein solches Können, das kraft Erwerbs durch eigene Anschauung - nämlich bei eigener praktischer Tätigkeit - besondere Intensität und Zuverlässigkeit aufweist.

Vorstehendes bringt bereits zum Ausdruck, daß die Zuordnung des Erfahrungsbegriffs zum Kreis der Könnensanforderungen nicht den wichtigen Effekt beim Nachweiserfordernis mindern soll und kann; nur daß dieser Nachweiseffekt nicht der Erfahrung selbst, sondern ihrer Grundlage, der praktischen Tätigkeit des Erfahrungsträgers, zukommt. Die praktische Tätigkeit als Könnensprobe betrifft, wie schon gesagt wurde, alles angeborene und erlernbare Können.

Demgegenüber beschränkt sich der Erfahrungsbegriff, da er sich auf einen Könnenserwerb bezieht, auf das erlernbare Können (angeborenes Können kann nicht erworben werden), und zwar unter Ausschluß des positiven Normwissens. Gegenstand der Erfahrung ist alles sonstige Wissen; das ist das Tatsachenwissen mit Einschluß des allgemeinen Wissens der Rechtsfindung und -anwendung. (Letzteres Wissen ist wie alles Tatsachenwissen und anders als das positive Normwissen der Intensivierung durch eigene praktische Tätigkeit zugänglich. Es wird ohnehin nur aus Gründen des Herkommens und tatsäch-

lichen Zusammenhangs beim Normwissen geführt; siehe dazu schon oben.)

Daß sich der Begriff der Erfahrung nicht nur auf den völligen Neuerwerb von Tatsachenkenntnissen, sondern auch auf die Intensivierung von anderweitig erlerntem Wissen erstreckt, ist schon gesagt worden. Dies ist im Grunde selbstverständlich; denn eben die Intensivierung ist es, die der Erfahrung den Eigenwert gibt. Unter dem Erwerb durch eigene Anschauung ist dementsprechend, wie hier nochmals klargestellt werden mag, nicht nur der Neuerwerb, sondern auch die Intensivierung von schon vorhandenen Tatsachenkenntnissen zu verstehen.

Mit dem Begriff der Erfahrung werden hiernach in § 49 Abs. 1 S. 2 GO Könnensanforderungen bezeichnet. Die Könnensanforderungen wären an sich schon mit dem Begriff der "fachlichen Voraussetzungen" hinreichend erfaßt (verlangt werden "die", also alle fachlichen Voraussetzungen). Es mag deshalb die Frage berührt werden, wie nunmehr der Begriff der "fachlichen Voraussetzungen" zu verstehen ist: als Inbegriff aller Könnensanforderungen - also auch der Erfahrung - oder nur der sonstigen Könnensanforderungen ohne die Erfahrung. Dies könnte an sich dahingestellt bleiben, da Auswirkungen auf die Könnensanforderungen fehlen. Doch mag soviel gesagt werden: Es ist zwanglos möglich, das Verbindungswort "und" zwischen den "fachlichen Voraussetzungen" und der "Erfahrung" im Sinn von "insbesondere" aufzufassen. Es wird dann richtig sein, die fachlichen Voraussetzungen, wie es ihrem Wortsinn entspricht, als Umschreibung der gesamten Könnensanforderungen zu verstehen und in der Nennung der Erfahrung lediglich die nochmalige Hervorhebung eines Teils der Anforderungen zu sehen.

Innerhalb des Könnens ist die Erfahrung, wie sich gezeigt hat, demjenigen Teilbereich einzuordnen, der hier als Tatsachenwissen bezeichnet wird. Dazu, welcher Platz der Erfahrung innerhalb des Tatsachenwissens zukommt, ist folgendes

festzuhalten:

Die Erfahrung stellt zwar einen Unterfall des gesamten Tatsachenwissens dar, doch mit nachfolgender Besonderheit. Es ist schon festgestellt worden, daß die Erfahrung nicht etwa nur einen bestimmten Teil der Tatsachenkenntnisse erfaßt, der nach dem Kenntnisinhalt festgelegt wäre. Vielmehr bringt die Erfahrung eine Unterscheidung nur nach der Art des Erwerbs mit sich. Es wird jede Tatsachenkenntnis zur Erfahrungskenntnis, sobald der besondere Erwerbsprozeß der eigenen Anschauung vorliegt. Von der einzelnen Kenntnis her gesehen heißt das, daß sie grundsätzlich ebenso als Erfahrungskenntnis wie als anders erworbene Tatsachenkenntnis auftreten kann. Wenn also § 49 Abs. 1 S. 2 GO die Forderung nach Erfahrung enthält, so ist das lediglich die Forderung nach Tatsachenwissen, jedoch nach einem Tatsachenwissen, das auf besondere Art erworben ist.

Andererseits ist mit der Forderung nach Erfahrung nicht gemeint, daß etwa alle überhaupt notwendigen Tatsachenkenntnisse in der Form der Erfahrung vorliegen müßten. Der Sinn der Forderung nach Erfahrung ist nur, daß von den insgesamt notwendigen Tatsachenkenntnissen ein ausreichender Teil in Erfahrung bestehen muß: Es müssen so viele Erfahrungskenntnisse vorliegen, daß die oben geschilderten Vorzüge der Erfahrung ein Maß erreichen, welches insgesamt die leitenden Gemeindebeamten zu genügend zuverlässigen, zügigen und damit auch zahlreichen Entscheidungen in den Stand setzt. Daraus ergibt sich gleichzeitig, daß der Anteil der Erfahrungskenntnisse sich grundsätzlich aus den verschiedenen Tatsachenkenntnissen beliebig zusammensetzen darf (nur muß er im ganzen groß genug sein). Es reicht, wie § 49 Abs. 1 S. 2 GO sagt, "eine" Erfahrung.

Die Grundlage für die Vorzüge der Erfahrung, aus denen das alles folgt, mag hier nochmals wie folgt umschrieben werden: Die Erfahrung gibt dem leitenden Gemeindebeamten Verhaltens-

regeln an die Hand, die ihm eine Einsicht in die Zusammenhänge gewährleisten, wie sie gerade bei schwierigen Zusammenhängen anders nicht so intensiv zu erreichen ist. Sie gewährt dabei Vorteile der Routine, die auf die Gesamtheit der Aufgaben der leitenden Gemeindebeamten gesehen nicht entbehrlich sind:[1)]
Sicherheit und Schnelligkeit im Überschauen und Beurteilen der Zusammenhänge, dadurch gleichzeitig Freistellung zusätzlicher geistiger Kapazität für die Aufgabenerfüllung.[2)]

Abschließend mag auch noch einmal das Spezifische der Erfahrung anhand einer Formulierung abgegrenzt werden, mit der Richard Kunze[3)] den Nutzen der Erfahrung umschreibt: "Der erfahrene Mann ... kennt die Bedeutung der einzelnen Tatbestandselemente und ist mit der Methode ihrer Feststellung aufs beste vertraut. Er sieht die Zusammenhänge und Auswirkungen und vermag daher das richtige Maß anzulegen und die möglichen Alternativen zu erkennen." Weitgehend, nämlich soweit hier der Kenntnisinhalt als solcher beschrieben wird, sind damit keine Eigenheiten der Erfahrungskenntnisse genannt. Es wird treffend umschrieben, worauf sich der Kenntnisinhalt bezieht - es geht um die Auswertung sowie um die Ermittlung und Gestaltung von Gegebenheiten -; doch trifft das ebenso wie für die Erfahrungskenntnisse auch für alle anderen Kenntnisse tatsächlicher Art zu. Dennoch trifft die Formulierung den Kern, indem sie für die Erfahrungskenntnisse auf deren besondere Intensität ("aufs beste") abstellt.

---

1) Vgl. Franz Mayer, in: Verwaltung, herausgegeben von Fritz Morstein Marx, S. 298 ff, 311.

2) Zur Gefahr der Erstarrung des Wissens, die andererseits mit der Routine verbunden ist - Vorurteilsgefahr, da die Automatik einmal eingeprägter Verhaltensregeln Denkprozesse, welche der Weiterentwicklung des Wissens dienen, verhindern kann - siehe Franz Mayer a.a.O. (vorige Anm.), S. 311, 312.

3) In: Verwaltung, herausgegeben von Fritz Morstein Marx, S. 229 ff, 238 f.

g) Tatsachenkenntnisse und Erfahrungskenntnisse

In der oben vorgenommenen Aufgliederung des Könnens (angeborenes Können, Normwissen und Tatsachenwissen) erscheint, wie sich ergeben hat, die Erfahrung nicht als zusätzliche Gruppe, sondern sie gehört unter die oben in § 11 behandelten Tatsachenkenntnisse:
Eine Tatsachenkenntnis liegt als Erfahrungskenntnis vor, wenn sie durch eigene Anschauung gewonnen ist. Ist sie auf die andere mögliche Weise, nämlich durch Übernahme von anderen (in der Form eines Lehrvorgangs) erworben, soll eine solche Kenntnis im folgenden als übernommene Tatsachenkenntnis bezeichnet werden. Die Tatsachenkenntnisse, die solcher Art in zwei Formen vorliegen können, sind sodann - wie oben in § 11 geschehen - in Zielkenntnisse und sonstige Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung einzuteilen.

h) Ersetzungszusammenhang zwischen Erfahrungskenntnissen und übernommenen Tatsachenkenntnissen

Oben ist festgestellt worden, daß von den Tatsachenkenntnissen nur ein Teil in Erfahrungskenntnissen bestehen muß und daß dieser Teil sich aus den verschiedenen Tatsachenkenntnissen beliebig zusammensetzen kann. Es bleibt zweierlei hinzuzufügen:
Einmal kann der notwendige Anteil in den einzelnen Wissensgebieten, aus denen sich das erforderliche Tatsachenwissen zusammensetzt, verschieden hoch anzusetzen sein. Zum anderen ist der Mindestanteil nicht auch der höchstzulässige Anteil, sondern selbstverständlich darf der Anteil der Erfahrungskenntnisse über das notwendige Maß hinausgehen.

Innerhalb der Grenzen, die sich aus Vorstehendem ergeben, können sich Erfahrungskenntnisse und übernommene Tatsachenkenntnisse ersetzen. Dieser Ersetzungszusammenhang innerhalb der Tatsachenkenntnisse soll als interner Ersetzungs-

zusammenhang vom Ersetzungszusammenhang zwischen verschiedenen Könnensarten - im folgenden, soweit es die Unterscheidung nötig macht, als externer Ersetzungszusammenhang bezeichnet - abgegrenzt werden. Dies deshalb, weil er nicht die Austauschbarkeit zwischen verschiedenem Können, sondern nur die Austauschbarkeit zweier möglicher Erwerbsprozesse ein- und desselben Könnens zum Gegenstand hat. Im einzelnen ist folgendes zu sagen.

Von der einzelnen Kenntnis her gesehen findet die Ersetzbarkeit nur sehr weite Grenzen. Da sich der notwendige Anteil an Erfahrungskenntnissen aus den verschiedenen Tatsachenkenntnissen beliebig zusammensetzen kann, wird von kaum einer Tatsachenkenntnis zu sagen sein, daß sie immer Erfahrungskenntnis sein muß. Vielmehr kann es grundsätzlich für jede Tatsachenkenntnis im Einzelfall auch ausreichen, wenn sie als übernommene Kenntnis vorliegt. Es können auch tatsächlich - dies ist oben schon einmal angeklungen -[1] weitgehend die Erfahrungskenntnisse, wenn sie erst einmal von irgend gemandem (durch eigene Anschauung) erworben worden sind, fortan auf dem Weg des Lehrens anderen Trägern weitergegeben werden. Umgekehrt dürfen sehr viele Kenntnisse - jeweils für sich genommen - als Erfahrungskenntnisse vorliegen. Die Grenze wird erst bei ganz allgemeinen und übergeordneten Kenntnissen aus dem Bereich der Allgemeinbildung erreicht, weil dort keine Möglichkeit mehr zum Erwerb im Weg eigener Anschauung besteht.

Faßt man dagegen das notwendige Tatsachenwissen als ganzes ins Auge, dann bleibt zwar die Grenze, bis zu der Erfahrungskenntnisse die übernommenen Tatsachenkenntnisse ersetzen dürfen, so weit hinausgeschoben wie eben beschrieben. Die Erfahrung als die grundsätzlich wertvollere Form der Tatsachenkenntnis ist niemals fehl am Platze; ein Mindestanteil von übernommenen Tatsachenkenntnissen ergibt sich deshalb nur insofern, als bei ganz allgemeinen Kenntnissen die Gelegen-

---

1) § 12 zu c) (am Ende).

heit zum Erwerb durch eigene Anschauung fehlen kann. Die Grenze aber, bis zu der umgekehrt übernommene Tatsachenkenntnisse die Erfahrungskenntnisse ersetzen dürfen, wird weit enger; denn der Mindestanteil an Erfahrung irgendwelcher Zusammensetzung, den das Tatsachenwissen eines Bewerbers im ganzen aufweisen muß (siehe oben), erreicht in jedem Fall beachtliche Größe.

Auch hiernach ist aber noch festzustellen, daß der interne Ersetzungszusammenhang weit reicht. Es läßt sich von hier aus weiter sagen, daß eher Erfahrungskenntnisse übernommene Tatsachenkenntnisse ersetzen können als umgekehrt; doch bedeutet das wenig.

Wichtigeres folgt daraus, daß wesentliche Unterschiede je nach dem einzelnen Wissensgebiet und vor allem dann in Erscheinung treten, wenn man das Tatsachenwissen in einer Rangfolge von den übergeordneten allgemeinen Kenntnissen abwärts betrachtet. Hier kann man eine Tendenz zur Nichtersetzbarkeit von übernommenen Tatsachenkenntnissen feststellen, je übergeordneter und allgemeiner die Tatsachenkenntnisse sind. Das liegt daran, daß zum Erwerb dieser Kenntnisse bei eigener praktischer Tätigkeit umso weniger Gelegenheit besteht, je übergeordneter sie sind. Auf der anderen Seite geht die Tendenz immer mehr zum Vorrang der Erfahrungskenntnisse, je weniger allgemein die Kenntnisse und je schwieriger gleichzeitig die zu durchschauenden Zusammenhänge sind. Der Grund liegt darin, daß die Intensität der Erfahrungskenntnisse gerade hinsichtlich schwieriger Zusammenhänge besonders ins Gewicht fällt. Auf die gesamten notwendigen Tatsachenkenntnisse gesehen, folgt daraus, daß das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von Erfahrungskenntnissen des weniger allgemeinen und dafür schwierigen Bereichs besonders Gewicht bei der Prüfung haben muß, ob insgesamt ein ausreichender Anteil von Erfahrungskenntnissen vorliegt.

Zusammenfassung zum 1. Abschnitt

Das Können, das nach § 49 Abs. 1 S. 2 GO von den leitenden Gemeindebeamten zu fordern ist, läßt sich nach Könnensarten aufgliedern in angeborenes und in erlernbares Können; das erlernbare Können läßt sich weiter gliedern in Normkenntnisse und Tatsachenkenntnisse. Die Tatsachenkenntnisse können jeweils als Erfahrungskenntnisse (durch eigene Anschauung, nämlich bei eigener praktischer Tätigkeit gewonnen) oder als übernommene Tatsachenkenntnisse (von anderen Kenntnisträgern durch Lehrvorgang, auf theoretischem Weg, übernommen) in Erscheinung treten.

Innerhalb des Tatsachenwissens reicht der interne Ersetzungszusammenhang zwischen beiden Erscheinungsformen der Kenntnis weit; doch müssen die Tatsachenkenntnisse insgesamt zu einem Anteil beachtlicher Größe immer aus Erfahrung bestehen, die sich aus den Tatsachenkenntnissen unterschiedlich zusammensetzen, also wahlweise die einen oder die anderen Tatsachenkenntnisse ergreifen darf. Andererseits verbleibt auch ein gewisser Anteil von übernommenen Tatsachenkenntnissen, der nicht durch Erfahrungskenntnisse ersetzt werden kann.

Bei den Normkenntnissen und bei den Tatsachenkenntnissen ist folgende weitere Unterscheidung möglich:
Von den Normkenntnissen sind zunächst die Normkenntnisse zur Aufgabenstellung abzusondern. Die verbleibenden Normkenntnisse und die Tatsachenkenntnisse lassen sich in Zielkenntnisse und in sonstige Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung aufteilen.

Zwischen dem angeborenen Können und den sonstigen Normkenntnissen zur Aufgabenerfüllung sowie zwischen angeborenem Können und den sonstigen Tatsachenkenntnissen zur Aufgabenerfüllung besteht Ersetzungszusammenhang: Hohes angeborenes Können macht in gewissem Umfang Kenntnisse entbehrlich und umgekehrt.

2. Abschnitt: Notwendiger Teil des Könnens (Könnensanforderungen)

§ 13: Allgemeines zu den Könnensanforderungen

Von dem einschlägigen Können verlangt § 49 Abs. 1 S. 2 GO mit den Attributen "erforderlich" (fachliche Voraussetzungen) und "ausreichend" (Erfahrung) nur das Mindestmaß, das heißt nur soviel, wie notwendig ist, um allen Anforderungen des Amtes eines leitenden Gemeindebeamten zu entsprechen. Gefordert wird also nur das notwendige Können. Dieses notwendige Können ist auch gemeint, wenn im folgenden von Könnensanforderungen gesprochen wird.

Die Anwendung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO besteht dementsprechend in der Ermittlung der Könnensanforderungen und in der Subsumtion des im Einzelfall mitgebrachten Könnens unter sie.

Ein über das Maß des Notwendigen hinausgehendes Können spielt rechtlich nur hinsichtlich des "Wettbewerbs" mehrerer Bewerber eine Rolle: wegen der aus Art. 33 Abs. 2 GG sich ergebenden Pflicht der Gemeinde, von mehreren geeigneten Bewerbern den besser - also auch mehr als mit dem Mindestmaß - geeigneten zu wählen.[1)] Weiter muß gemäß § 49 Abs. 1 S. 2 GO der Bewerber die fachlichen Voraussetzungen "erfüllen" und die Erfahrung "nachweisen". Darin liegt, daß das geforderte Können vorhanden, und zwar feststellbar vorhanden sein muß. Es muß für Außenstehende, nämlich für die zuständigen Stellen, durch irgendwelche objektiven Umstände voll nachprüfbar werden: Das Können muß nachgewiesen, es müssen Könnensnachweise erbracht werden. § 49 Abs. 1 S. 2 GO enthält also auch das Nachweiserfordernis.

---

1) Dazu schon oben § 3 zu a).

Als Könnensnachweise kommen alle bisherigen Tätigkeiten (im folgenden wird auch von vorangegangenen Tätigkeiten gesprochen) des Bewerbers in Betracht, in denen sich einschlägiges Können offenbart hat; näheres dazu später.

Vor der näheren Behandlung der Könnensanforderungen und des Nachweiserfordernisses bedarf es noch einer gewissen begrifflichen Klärung:

Das Nachweiserfordernis läßt sich gedanklich scharf von der eigentlichen Normanwendung trennen. Es bezeichnet die bloße Sachverhaltsfeststellung, deren Art und Weise es regelt. Gesondert davon vollzieht sich die eigentliche Normanwendung, das heißt die Ermittlung der Könnensanforderungen einerseits und die Subsumtion des einmal festgestellten Könnens unter sie andererseits. Dementsprechend sollen im folgenden grundsätzlich die Könnensanforderungen einschließlich der Subsumtionsvorgänge und das Nachweiserfordernis jeweils für sich behandelt werden.

Praktisch jedoch lassen sich die Ausführungen zum einen wie zum anderen Punkt nur teilweise voneinander sondern. Im Fall des § 49 Abs. 1 S. 2 GO kann nämlich der festgestellte Sachverhalt (als Subsumtionsgegenstand) nicht von den Vorgängen bloßer Sachverhaltsfeststellung getrennt werden: Das Vorhandensein des notwendigen Könnens ist, weil lediglich innere Tatsache, nicht als solches, sondern nur in Gestalt von (äußeren) Hilfstatsachen dem außenstehenden Anwender der Norm greifbar. Es wird deshalb als Feststellungsergebnis nicht selbständig ersichtlich, sondern es offenbart sich allein in denjenigen objektiven (äußeren) Umständen, die auch schon der bloßen Sachverhaltsfeststellung gedient haben; in den Könnensnachweisen also. Die Könnensnachweise, das heißt die einschlägigen vorangegangenen Tätigkeiten des Bewerbers, stehen damit gleichzeitig an der Stelle des Feststellungsergebnisses als Subsumtionsgegenstand. Für die folgenden Erörterungen bedeutet das zwangsläufig, daß von den Könnensnach-

weisen nicht erst beim Nachweiserfordernis, sondern auch schon bei den Könnensanforderungen zu sprechen ist. Unbeschadet der Bezeichnung als "Nachweise" geht es an dieser Stelle dann um das Feststellungsergebnis als Subsumtionsgrundlage.

1. Kapitel: Maß des notwendigen Könnens

§ 14: Ersetzungszusammenhang

Einige Bedeutung gewinnt für die Feststellung des Maßes an notwendigem Können, wie schon mehrfach erwähnt worden ist, der Ersetzungszusammenhang:

Grundsätzlich ist es möglich, das Maß an notwendigem Können für jede Könnensgruppe gesondert festzustellen. Soweit aber Könnensgruppen in Ersetzungszusammenhang stehen, kann die Feststellung für diese Gruppen nicht isoliert voneinander, sondern nur für diese Gruppen gemeinsam - für eine Kombination aus diesen Gruppen - erfolgen. Das folgt aus der Eigentümlichkeit, für die hier überhaupt nur der Begriff des Ersetzungszusammenhangs eingeführt wird und die darin besteht, daß ein Mehr bei der einen Könnensgruppe ein Weniger bei der korrespondierenden Gruppe ausreichen läßt und umgekehrt.[1)]

Betroffen sind vom externen Ersetzungszusammenhang alle Könnensgruppen außer den Normkenntnissen zur Aufgabenstellung und den Zielkenntnissen rechtlicher und tatsächlicher Art.[2)] Außerdem besteht weitgehender interner Ersetzungszusammenhang innerhalb der Tatsachenkenntnisse zwischen Erfahrungskenntnissen und übernommenen Tatsachenkenntnissen.[3)] Zu dem

---

1) Vgl. zu dieser Eigentümlichkeit auch OVG Lüneburg Urteil vom 22.8.1958 - V OVG A 46/58 -, ZBR 1958, S. 340 ff, 341.

2) Siehe dazu die vorangegangenen Ausführungen.

3) Zum Ersetzungszusammenhang oben § 9, § 10 (am Ende), § 11, § 12 zu h).

bezeichneten Kopplungseffekt führt der Ersetzungszusammenhang selbstverständlich nur, soweit er reicht. Wie auf der Hand liegt, erfaßt jedenfalls der externe Ersetzungszusammenhang jede der korrespondierenden Könnensgruppen nur zu einem kleineren Teil. Weiter geht der interne Ersetzungszusammenhang innerhalb der Tatsachenkenntnisse; doch bleibt auch dort ein erheblicher Sockel von Erfahrungskenntnissen einerseits und von übernommenen Tatsachenkenntnissen andererseits nötig, deren Ersetzung auch bei weitreichenden Tatsachenkenntnissen der jeweils anderen Art nicht in Betracht kommt.[1)]

§ 15: Frage der Nachholbarkeit von Können in einer Einarbeitungszeit

a) Bedeutung für das Maß des notwendigen Könnens

Zum Maß des notwendigen Könnens bleibt die Frage zu erörtern, ob ein Bewerber alles notwendige Können sofort vorweisen muß oder ob er einen Teil davon noch während einer Übergangszeit - sie soll hier als Einarbeitungszeit bezeichnet werden - hinzuerwerben darf.[2)] Falls eine Auslegung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO im letzteren Sinn richtig sein sollte, würde daraus eine Senkung der Könnensanforderungen unter das an sich notwendige Maß in folgendem Rahmen folgen:

Von den Könnensarten her gesehen geht es nur um das erlernbare Können (das angeborene Können muß, da es naturgemäß ohnehin nicht mehr dazugelernt werden kann, in jedem Fall sofort vorgewiesen werden); um die Möglichkeit der Nachholung von Kenntnissen also.

---

1) Vgl. schon oben § 12 zu b).

2) Diese Frage ist meines Wissens als solche noch nicht behandelt worden. Gestreift wird sie in den Urteilen des VG Minden vom 28.2.1961 - 2 K 312/60 -, DÖV 1961, S. 551 ff und des VG Oldenburg vom 7.2.1961 - A 265/60 -, DÖV 1961, S. 549 ff, die unten noch behandelt werden.

Unberührt bleibt letztlich das absolute Maß an notwendigem Können. Es geht nur darum, ob dieses absolute Maß sogleich bei Amtsantritt voll erfüllt sein muß oder ob eine Abstufung über den Weg zeitlicher Streckung in der Weise möglich ist, daß vom vollen Maß des Könnens nur der Großteil sofort vorliegen muß und ein kleinerer Teil erst im Lauf einer Einarbeitungszeit hinzuzutreten braucht. So gesehen erlangt die Frage der Einarbeitungszeit nur begrenzte Bedeutung: Zu einem späteren Zeitpunkt muß der Bewerber dann doch das absolute Maß des gesamten notwendigen Könnens erreichen. Für § 49 Abs. 1 S. 2 GO würde sich aber die wichtige Folge ergeben, daß der nachholbare Teil des notwendigen Könnens nicht vorgewiesen zu werden braucht. Denn § 49 Abs. 1 S. 2 GO bezieht sich allein auf den Zeitpunkt der Einstellung des Bewerbers (im folgenden wird auch von den Verhältnissen bei Amtsantritt gesprochen) und das in diesem Zeitpunkt vorzuweisende Können.

b) Voraussetzungen der Zulässigkeit einer Einarbeitungszeit: Ausgangspunkt

Das Gesetz selbst schließt die Möglichkeit der Nachholung notwendiger Kenntnisse in einer Einarbeitungszeit nicht aus. Insbesondere stehen Wortlaut und Sinn des § 49 Abs. 1 S. 2 GO einer solchen Möglichkeit nicht entgegen.

Diese Bestimmung verlangt, wie schon ausgeführt worden ist, lediglich die Beherrschung desjenigen Könnens, das für die Bewältigung der gestellten Aufgaben notwendig ist. Hierfür reicht es aus, wenn Wissen, das erst später gebraucht wird, bis zu diesem späteren Zeitpunkt - dann also nach Amtsantritt - nacherworben wird.

Der rechtzeitige Nacherwerb solchen Wissens muß allerdings gesichert sein. Auch das ergibt sich aus § 49 Abs. 1 S. 3 GO. Diese Vorschrift ist so zu verstehen, daß das rechtzeitige

Vorliegen sämtlichen notwendigen Könnens, also auch das rechtzeitige Hinzukommen solchen Könnens, das erst nach einer Einarbeitungszeit notwendig wird, schon bei Amtsantritt gewährleistet sein muß. Denn verlangt ist die Erfüllung der fachlichen Voraussetzungen schon bei Amtsantritt. Im Fall der Zulässigkeit einer Einarbeitungszeit müßte der Bewerber also schon bei Amtsantritt jedenfalls diejenigen Fähigkeiten vorweisen, die den rechtzeitigen Nacherwerb des anfangs entbehrlichen Könnens sicherstellen; eben die Fähigkeit rechtzeitigen Nacherwerbs würde dann nämlich zu den fachlichen Voraussetzungen gehören.

Das das Gesetz (anders als z.B. die niedersächsische GO) eine Probezeit der leitenden Gemeindebeamten ausgeschlossen - weil nicht ausdrücklich vorgesehen - hat, läßt Rückschlüsse gegen die Möglichkeit der Nachholung von Kenntnissen in einer Einarbeitungszeit ebenfalls nicht zu, weil die Einrichtungen der Probezeit und der Einarbeitungszeit nicht voneinander abhängig sind.
Zwischen beiden Einrichtungen besteht zwar ein Zusammenhang in folgender Hinsicht:

Die Auswirkung der Einarbeitungszeit würde es sein, daß für Kenntnisse, die in einer Einarbeitungszeit nachgeholt werden dürfen, der an sich gebotene Nachweis entfallen würde. Man wäre für solche Kenntnisse auf eine Art Nachweisersatz, nämlich auf die Würdigung angewiesen, ob der Bewerber einen rechtzeitigen Nacherwerb der Kenntnisse gewährleistet. Auch die Probezeit betrifft den Könnensnachweis. Während ohne Probezeit der Nachweis nur mit vorangegangenen Tätigkeiten geführt werden kann, macht es die Probezeit möglich, bei der endgültigen Beurteilung des Könnens wichtige Schlüsse aus der Tätigkeit des Bewerbers schon im zu besetzenden Amt selbst einzubeziehen. Zur Einarbeitungszeit besteht der Zusammenhang, daß im Fall einer Probezeit gleichzeitig die Überprüfung von etwa nachholbarem Können besonders gut gesichert ist: Bleibt man ohne Probezeit auf eine Art Voraussage be-

schränkt, so hat man bei Durchführung einer Probezeit den vollen Nachweis zur Hand, ob das nachholbare Können rechtzeitig hinzugekommen ist.

Soweit eine Einarbeitungszeit zulässig ist, wird also eine flankierende Probezeit als Absicherung des Könnensnachweises besonders sinnvoll sein. Das sagt aber nicht, daß umgekehrt eine Einarbeitungszeit ohne gleichzeitige Einrichtung einer Probezeit nicht denkbar wäre. Die Zulassung einer Einarbeitungszeit kommt vielmehr auch ohne Probezeit in Betracht. Es kommt dann nur - wie die Ausführungen im Zusammenhang mit der Probezeit unterstreichen - besonders darauf an, daß der rechtzeitige Nacherwerb der nachholbaren Kenntnisse auch wirklich schon bei Amtsantritt des Bewerbers sichergestellt ist (man kann nicht wie im Fall der Probezeit zusätzlich auf die Ergebnisse der schon verstrichenen Einarbeitungszeit zurückgreifen).

c) Voraussetzungen im einzelnen

Die Möglichkeit, notwendige Kenntnisse noch nach Amtsantritt im Lauf einer Einarbeitungszeit zu erwerben, besteht also unter folgenden Voraussetzungen, die in § 49 Abs. 1 S. 2 GO enthalten sind: Es muß sich ergeben, daß die Kenntnisse nicht sogleich, sondern erst nach einer gewissen Übergangszeit unentbehrlich sind und es muß sichergestellt sein, daß die Kenntnisse auch wirklich rechtzeitig hinzuerworben werden. Die zweite Voraussetzung enthält ihrerseits zweierlei: Das Amt muß dem Bewerber zum nachträglichen Kenntniserwerb auch die Gelegenheit lassen; der Hinzuerwerb müßte weiter von den Fähigkeiten des Bewerbers her sichergestellt sein.

Im Ergebnis sind also drei Voraussetzungen zu nennen:

Es muß sich von den Anforderungen des Amtes her ergeben, daß die Kenntnisse erst nach einer gewissen Übergangszeit unentbehrlich sind.

Es muß sich von den Anforderungen des Amtes her ergeben, daß dem Bewerber auch Gelegenheit bleibt, diese Kenntnisse rechtzeitig hinzuzuerwerben.
Es muß sich von den Fähigkeiten des Bewerbers her ergeben, daß der rechtzeitige Erwerb der nachholbaren Kenntnisse sichergestellt ist.

Zur ersten Voraussetzung ist zu sagen, daß die Anforderungen des Amtes tatsächlich für gewisse Kenntnisse eine Übergangszeit lassen. Dem Grunde nach liegt das auf der Hand; mindestens solche Kenntnisse müssen nachholbar sein, die sich auf besondere Verhältnisse der jeweiligen Gemeinde beziehen. Der Bereich der nicht sofort erforderlichen Kenntnisse geht aber hierüber weit hinaus.

Allerdings können nicht etwa speziell Kenntnisse aus ganzen Aufgabengebieten mit der Begründung ausgespart werden, der leitende Gemeindebeamte habe es zunächst nur mit anderen Gebieten zu tun. Vielmehr kann ein leitender Gemeindebeamter von Anfang an auf jedem seiner Aufgabengebiete gefordert werden und muß deshalb wissensmäßig gleichmäßig für alle Aufgabengebiete gerüstet sein.

Auf allen Aufgabengebieten ergibt sich aber, daß ein leitender Gemeindebeamter zwar eine Schicht von übergeordneten Kenntnissen sogleich, eine Reihe von nachgeordneten Kenntnissen jedoch erst nach einer Übergangszeit benötigt. Einem leitenden Gemeindebeamten wird nämlich anfangs die volle Aufgabenbewältigung in folgender Hinsicht nicht abverlangt:

Von Anfang an gerüstet muß ein leitender Gemeindebeamter für die verantwortliche Bearbeitung von Grundsatzfragen sein. Dagegen wird er auf keinem Aufgabengebiet sogleich voll gefordert, soweit es sich um den laufenden Geschäftsgang handelt. Insoweit wirkt die Arbeit des Vorgängers noch für eine gewisse Zeit - wenn auch mit ständig abnehmender Intensität - nach: Der unterstellte Verwaltungsapparat wendet die einmal

eingespielten Verfahrens- und Entscheidungsregeln zunächst noch von sich aus so vollständig an, daß anfangs der reibungslose Ablauf des üblichen Geschäftsganges auch ohne Zutun des neuen Amtsinhabers gewährleistet bleibt. Sachkunde wird insoweit erst nach und nach erforderlich, weil erst mit fortschreitendem Zeitablauf die eingespielten Regeln zunehmend wegen Veränderungen der Verhältnisse überprüft werden müssen und weil auch die eingesetzten Personen erst mit fortschreitendem Zeitablauf zunehmend der Aufsicht bedürfen.

Ein leitender Gemeindebeamter muß deshalb zwar von Anfang an über diejenigen Kenntnisse verfügen, die er zur Lösung von Grundsatzfragen (Schlagwort: politische Fragen) benötigt. Nicht sogleich braucht er aber eine Reihe schon mehr ins einzelne gehender Kenntnisse, die erst wegen des im unterstellten Verwaltungsapparat zu erledigenden laufenden Geschäftsgangs erforderlich werden.

Von den Anforderungen des Amtes her ist also festzustellen, daß eine erhebliche Menge von notwendigen Kenntnissen erst nach einer Übergangszeit vorliegen muß; und zwar müssen diese Kenntnisse nach und nach im Lauf der Übergangszeit, die letzten an deren Ende hinzutreten. Geht man davon aus, daß ein leitender Gemeindebeamter zur Bewältigung seiner Aufgaben ohnehin nur Systemkenntnisse (und nicht Kenntnisse von genaueren Einzelheiten) benötigt, dann läßt sich sagen: Systemkenntnisse ganz grundlegender Art, die allgemeinsten Systemkenntnisse also, müssen von Anfang an vorliegen; das sind solche Kenntnisse, die zur Lösung der ("politischen") Grundsatzfragen gebraucht werden. Von ihnen abwärts bis zu den Systemkenntnissen einer spezielleren Art nimmt der Anteil von Kenntnissen zu, die erst nach einer Übergangszeit erforderlich sind. Zu ihnen gehören nicht nur Kenntnisse, die sich auf bestimmte Gemeindegrößen und Verwaltungsverhältnisse beziehen, sondern auch gerade Kenntnisse noch allgemeineren Charakters. Beispielsweise benötigt ein leitender Gemeindebeamter zwar später Kenntnisse von den Gesetzmäßig-

keiten eines Verwaltungsapparates, die sich auf Besonderheiten gemeindlicher Verwaltung erstrecken; am Anfang aber genügen Vorstellungen von Verwaltungsapparaten ganz allgemein.

Exakte Angaben zur Länge der Übergangszeit sind nicht möglich. (Genau genommen ergibt sich übrigens für die verschiedenen Kenntnisse sogar eine Vielzahl von in der Länge gestaffelten Übergangszeiten, weil die Kenntnisse nicht sämtlich erst nach einer einheitlichen Karenzzeit, sondern laufend vom Amtsantritt an hinzuerworben werden müssen.) Solche exakte Angaben werden hier auch gar nicht benötigt, weil es für die Könnensprüfung ohnehin nicht näher auf die Länge der Übergangszeit, sondern nur darauf ankommt, daß die betreffenden Kenntnisse gegebenenfalls jedenfalls bei Amtsantritt noch fehlen dürfen. Immerhin läßt sich aber doch ungefähr festlegen, welche Länge die insgesamt zur Verfügung stehende Übergangszeit in etwa erreichen kann (je nach den besonderen Verhältnissen im Einzelfall können Abweichungen eintreten): Die Übergangszeit darf bis zu sechs Monaten dauern. Erheblich mehr wird selbst unter günstigen Verhältnissen (gut eingespielter nachgeordneter Verwaltungsapparat, gut eingearbeiteter Vertreter im Amt, weniger komplizierte Verwaltungsverhältnisse) schwer zu erreichen sein. Eher kann es zu einer Kürzung kommen; zum Beispiel wird voller Einsatz eines leitenden Gemeindebeamten schneller erforderlich, wenn der Verwaltungsapparat nicht in gutem Zustand ist.

Wegen der Grenze nach oben mag noch herangezogen werden, daß beispielsweise der niedersächsische Gesetzgeber bei sonst gleichen Anforderungen an die leitenden Gemeindebeamten die - dort für zulässig erklärte - Probezeit auf längstens ein Jahr befristet hat.[1)] Stellt man in Rechnung, daß in dieser Zeitspanne außer einer anfänglichen Zeit der Einarbeitung auch noch eine angemessen lange Frist enthalten ist, in der

---

1) § 61 Abs. 1 S. 2 GO Niedersachsen.

der Bewerber unter Beweis stellen soll, auch den nunmehr vollen Anforderungen gewachsen zu sein, so bleibt für eine Übergangszeit auch hiernach nur ein Zeitraum von nicht viel mehr als sechs Monaten.

Zur zweiten der oben genannten Voraussetzungen läßt sich sagen, daß den leitenden Gemeindebeamten ihr Amt grundsätzlich auch Gelegenheit läßt, Kenntnisse, die erst im Lauf einer Übergangszeit erforderlich werden, in eben dieser Übergangszeit hinzuzuerwerben. Dem leitenden Gemeindebeamten bleibt die Zeit, sich solche Kenntnisse rechtzeitig nach und nach anzueignen, weil der laufende Geschäftsgang ihn anfangs nicht voll in Anspruch nimmt. Die Frage ist allerdings, ob die so gegebene Lernkapazität des Bewerbers auch ausreichen kann, wenn sämtliche der erst später notwendig werdenden Kenntnisse zugleich fehlen.

Die Menge dieser Kenntnisse ist, wie die obenstehenden Ausführungen ergeben, verhältnismäßig groß. Die Aufnahmefähigkeit der Bewerber dagegen hat zwangsläufig engere Grenzen. Der Bewerber findet in der Anfangsphase zwar Zeit, eine Reihe von Kenntnissen nach und nach aufzunehmen; er ist aber andererseits in eine Tätigkeit mit hohen Anforderungen schon so eingespannt, daß er nicht mehr ganze Lernprogramme absolvieren kann. Aus diesen Gründen muß sich die Nachholbarkeit von Kenntnissen im konkreten Fall immer auf einen Teil derjenigen Kenntnisse beschränken, die abstrakt - jeweils für sich genommen - nachholbar wären.

Die Folge ist nicht etwa, daß einzelne von den Kenntnissen, deren anfängliche Entbehrlichkeit abstrakt (die jeweilige Kenntnis für sich betrachtet) festzustellen war, auf diesem Weg ein für allemal von der Nachholbarkeit auszuschließen sind. Vielmehr kann jede beliebige Kenntnis dieses Bereichs zum konkret nachholbaren Teil gehören, wenn nur der Bewerber im Einzelfall von den anderen abstrakt nachholbaren Kenntnissen schon so viele mitbringt, daß der fehlende Teil die

Aufnahmefähigkeit des Bewerbers nicht übersteigt.

Zu folgern ist aber, daß von der abstrakten Nachholbarkeit die konkrete Nachholbarkeit deutlich zu unterscheiden ist: Es gibt einen verhältnismäßig großen Bereich von Kenntnissen, deren abstrakte Nachholbarkeit feststeht. Doch ist von diesen Kenntnissen konkret nachholbar im jeweiligen Bewerbungsfall immer nur ein Teil, in den dann allerdings je nach dem Einzelfall jede der abstrakt nachholbaren Kenntnisse fallen kann.

Die Ausführungen zur Aufnahmefähigkeit des Bewerbers enthalten bereits wesentliches zur dritten Voraussetzung der Nachholbarkeit, wonach der rechtzeitige Erwerb der Kenntnisse auch von den Fähigkeiten des Bewerbers her sichergestellt sein muß: Es dürfen von den Anfangs an sich entbehrlichen Kenntnissen nur so viele fehlen, wie der Bewerber nach seinem persönlichen Können noch beizeiten hinzuerwerben kann. Die nötige Gewißheit darüber besteht, wenn vorhandenes angeborenes Können zusammen mit vorhandenen Systemkenntnissen die nötige Fähigkeit des Bewerbers zum Hinzulernen ergibt. Der Nachweis dieser Fähigkeit macht keine Schwierigkeiten; denn hat ein Bewerber diejenigen Anlagen und Kenntnisse nachgewiesen, die er schon von Anfang an benötigt, dann genügt er damit so hohen Ansprüchen, daß zugleich auch die hier geforderte persönliche Aufnahmefähigkeit auf der Hand liegt.

Im Ergebnis spielen also die persönlichen Fähigkeiten des Bewerbers für die Nachholbarkeit von Kenntnissen keine Rolle. Es bleibt bei den beiden Voraussetzungen, daß vom Amt her die Kenntnisse anfangs entbehrlich sein müssen und daß vom Amt her Gelegenheit zu ihrer rechtzeitigen Nachholung gegeben sein muß. Sie sind erfüllt; und zwar für einen oben schon näher beschriebenen wesentlichen Teil der insgesamt notwendigen Kenntnisse.

Die Nachholung eines Teils der notwendigen Kenntnisse in

einer Einarbeitungszeit ist folglich statthaft. § 49 Abs. 1 S. 2 GO ist daraufhin hinsichtlich des erlernbaren Könnens wie folgt auszulegen: Er fordert nicht das gesamte Wissen, das im Amt eines leitenden Gemeindebeamten notwendig wird, sondern nur das notwendige Wissen abzüglich des Teils, der in einer Einarbeitungszeit nachgeholt werden kann.

d) Abstrakte und konkrete Nachholbarkeit

Um den § 49 Abs. 1 S. 2 GO hierin richtig zu verstehen, muß man den schon soeben betonten Unterschied zwischen abstrakter und konkreter Nachholbarkeit beachten:

Es gibt einen größeren Kreis von Kenntnissen, die abstrakt, das heißt für sich betrachtet, an sich nachholbar sind. Von diesen Kenntnissen aber ist - das wurde schon gesagt - in jedem einzelnen Bewerbungsfall immer nur ein Teil tatsächlich nachholbar, weil die Aufnahmekapazität eines Bewerbers, der schon in die Aufgaben seines Amtes eingespannt ist, für die Nachholung gleichzeitig aller abstrakt nachholbaren Kenntnisse nicht ausreicht. Erst diese konkret nachholbaren Kenntnisse ergeben den nachholbaren Teil im Sinn des § 49 Abs. 1 S. 2 GO. Nur sie - und nicht etwa alle abstrakt nachholbaren Kenntnisse insgesamt - sind es, die bei Amtsantritt noch nicht vorgewiesen zu werden brauchen.

Dennoch kommt es für § 49 Abs. 1 S. 2 GO auf die abstrakte Nachholbarkeit an. Denn einerseits leitet sich die konkrete von der abstrakten Nachholbarkeit ab; nur wenn eine Kenntnis für sich betrachtet an sich nachholbar ist, kann sie im Einzelfall tatsächlich nachholbar werden: Die abstrakte ist die potentielle konkrete Nachholbarkeit. Andererseits kann jede von den abstrakt nachholbaren Kenntnissen im Einzelfall auch konkret nachholbar sein: Der konkret nachholbare Teil kann je nach den besonderen Verhältnissen des einzelnen Bewerbungsfalls jede von den abstrakt nachholbaren Kenntnissen - nur

nicht alle auf einmal - erfassen. Für die Anwendung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO kommt es folglich darauf an, festzustellen, ob fehlende Kenntnisse des Bewerbers zu den abstrakt nachholbaren Kenntnissen gehören und ob von den abstrakt nachholbaren Kenntnissen auch nicht so viele fehlen, daß der konkret nachholbare Teil überschritten ist. Die qualitative Abgrenzung liegt allein in der abstrakten Nachholbarkeit; die konkrete Nachholbarkeit stellt lediglich ein Anhängsel im Sinn einer bloß mengenmäßigen Beschränkung dar.

Zur Methode der nachfolgenden Erörterungen folgt daraus noch zweierlei:

Einmal kann im folgenden nur die abstrakte Nachholbarkeit berücksichtigt werden; denn die konkrete Nachholbarkeit ergibt sich erst anhand der speziellen Verhältnisse des jeweiligen einzelnen Bewerbungsfalls, die hier außer Acht bleiben müssen. Allenfalls können hier allgemeine Angaben verursacht werden, wie groß der konkret nachholbare Teil gemessen an den gesamten abstrakt nachholbaren Kenntnissen ist (dazu sogleich). Dementsprechend ist die abstrakte, nicht die konkrete Nachholbarkeit gemeint, soweit im folgenden von Nachholbarkeit ohne Zusatz die Rede sein wird.

Zum anderen kann keine der abstrakt nachholbaren Kenntnisse von vornherein aus dem Kreis der Kenntnisse ausgeschieden werden, die schon bei Amtsantritt vorliegen müssen. Denn dafür kommt es auf die konkrete Nachholbarkeit an und keine der abstrakt nachholbaren Kenntnisse braucht im Einzelfall konkret nachholbar zu sein. Im Ergebnis muß folglich, soweit in den folgenden Erörterungen das notwendige Können näher betrachtet wird, das gesamte notwendige Können ohne Aussonderung nachholbarer Teile zugrunde gelegt werden. (Dementsprechend ist, wenn vom notwendigen Können und den Könnensanforderungen die Rede sein wird, immer dieses insgesamt notwendige Können gemeint, obwohl nach § 49 Abs. 1 S. 2 GO in jedem Einzelfall ein nachholbarer Teil hiervon abzusondern

ist.) Sodann kann bei den in Frage kommenden Teilen des erlernbaren Könnens die abstrakte Nachholbarkeit angemerkt werden. Wegen der Vielfalt der in Betracht kommenden Kenntnisse sind allerdings erschöpfende Zusammenstellungen zur abstrakten Nachholbarkeit nicht möglich; es können nur von Fall zu Fall einige Hinweise dazu angebracht werden.

Es sind also für die Zwecke des § 49 Abs. 1 S. 2 GO von den gesamten notwendigen Kenntnissen die abstrakt nachholbaren abzugrenzen.[1] Dazu ist festzuhalten[2], daß abstrakt nachholbar ein größerer Kreis von Kenntnissen ist und daß nicht nur solche Kenntnisse dazugehören, die sich auf bestimmte Gemeindegrößen und Verwaltungsverhältnisse oder gar auf besondere Anforderungen der einzelnen Gemeinde beziehen, sondern gerade auch Kenntnisse noch allgemeineren Charakters. Mengenmäßig vergrößert sich der Kreis der abstrakt nachholbaren Kenntnisse bei steigender Gemeindegröße; bei großen Gemeinden sind die notwendigen Kenntnisse insgesamt und damit auch die potentiell nachholbaren zahlreicher.

Der konkret nachholbare Teil der abstrakt nachholbaren Kenntnisse läßt sich, wie sich schon oben ergeben hat, nicht genau abmessen. Sicher ist, daß er sie bei weitem nicht alle, wohl aber einen großen Teil von ihnen umfaßt. Er mag in der Größenordnung von einem Drittel bis zur Hälfte aller abstrakt nachholbaren Kenntnisse liegen. In jedem Fall hat der konkret nachholbare Teil immer solchen Umfang, daß daraus eine wesentliche Senkung der Anforderungen nach § 49 Abs. 1 S. 2 GO folgt. Im übrigen hängt der Umfang des konkret nachholbaren Teils auch von den besonderen Verhältnissen der einzelnen Gemeinde ab. Es kommt zum Beispiel einiges darauf an, ob der nachge-

---

1) Zur Abgrenzung des Bereichs der nachholbaren Kenntnisse siehe noch unten § 40.

2) Siehe ausführlich schon oben c).

ordnete Verwaltungsapparat in gutem oder schlechtem Zustand ist. Ersterenfalls bleibt dem Bewerber Zeit, mehr Kenntnisse nachzuholen, bei schlechtem Zustand ist es umgekehrt.

Der konkret nachholbare Teil kann sich, wie schon gesagt worden ist, aus den abstrakt nachholbaren Kenntnissen ganz unterschiedlich zusammensetzen. Stellt man sich die abstrakt nachholbaren Kenntnisse als ein gleichmäßig breites Randgebiet vor, das über alle Aufgabengebiete der Gemeindeverwaltung hinweg rings um den Kernbereich der nicht nachholbaren Kenntnisse verläuft, so können sich die konkret nachholbaren Kenntnisse darin wie folgt erstrecken: Sie können sich auf den Sektoren einzelner Aufgabengebiete zusammenballen; sie können sich aber auch über mehrere oder alle Aufgabengebiete hinziehen, wobei der Streifen ihres Bereichs im Verlauf ganz unterschiedliche Breite haben kann (es ergibt sich an der einen Stelle ein Mehr an Nachholbarkeit, wenn an der anderen Stelle entsprechend weniger Nachholbedarf besteht).

e) Weitere Anmerkungen zur Bedeutung der Nachholbarkeit

Zur Nachholbarkeit mag noch folgendes festgehalten werden:

Sie senkt, wie schon gesagt, die Könnensanforderungen an den Bewerber beim Amtsantritt, soweit es um das erlernbare Können geht. Sie macht es dadurch beispielsweise überhaupt erst möglich, sogenannten Außenseitern - das heißt Personen, die mit den Vorgängen einer Gemeindeverwaltung bisher wenig Berührung hatten - die Stellen der leitenden Gemeindebeamten zu eröffnen und sie erklärt, weshalb in der Vergangenheit Außenseiter in sdchen Stellen sich auch tatsächlich bewährt haben.[1)]

---

1) Vgl. auch Karl Hahn, Praktische Kommunalverwaltung, 1946, S. 22 - 24.

(Freilich ist es heute dem Außenseiter dennoch schon sehr schwer gemacht, das notwendige Können vorzuweisen, weil die fortschreitende Komplizierung der Gemeindeverwaltung immer mehr sofort einsetzbare Kenntnisse verlangt.[1]). Wegen des Effekts der Senkung der Könnensanforderungen berühren sich die Feststellungen zur Nachholbarkeit im Ergebnis mit der Kritik von Lüersen-Neuffer an einer Rechtsprechung, die von den leitenden Gemeindebeamten ein zu hohes Maß an sofort einsetzbaren Fachkenntnissen verlange.[2]
Die bei Lüersen-Neuffer angeführten Urteile des VG Minden vom 28.2.1961[3] und des VG Oldenburg vom 7.2.1961[4] - mögen sie auch im Einzelfall das richtige Ergebnis gefunden haben - sind in der Tat bedenklich, soweit sie die Fähigkeit, sich Kenntnisse rechtzeitig anzueignen bzw. sich schnell einzuarbeiten generell unberücksichtigt lassen wollen. Dies führt zu einer Überspannung der Anforderungen. Es ist bezeichnend, daß das VG Düsseldorf[5] in einem der seltenen Urteile, die zur Bestätigung der angefochtenen Wahl eines leitenden Gemeindebeamten kommen, solcher Überspannung dann auf anderem und seinerseits fragwürdigem Weg zu entgehen sucht: indem das Nachweiserfordernis des § 49 Abs. 1 S. 2 GO dahin ausgelegt wird, das Vorhandensein des notwendigen Könnens müsse nur (in hohem Grade) wahrscheinlich sein. Die Begründung hierfür - Sicherheit zu erlangen sei gar nicht möglich, da der Bewerber

---

1) Vgl. Gustav Giere, Peters' Handbuch, 2. Band, S. 7 ff, 30, 31: Der Außenseiter müsse Ausnahme bleiben, je mehr sich die moderne Verwaltung kompliziere.

2) Lüersen-Neuffer, Niedersächsische Gemeindeordnung, § 61 Rdnr. 11. Die dort gegebene Begründung, man dürfe nicht soviel Vorbildung wie bei einem Laufbahnbeamten und auch nicht mehr verlangen, als unter den konkreten Anforderungen der jeweiligen Stelle wirklich erforderlich sei - dürfte allerdings insofern nicht weit führen, als danach die insgesamt notwendigen Kenntnisse doch sämtlich schon bei Amtsantritt vorliegen müßten.

3) - 2 K 312/60 -, DÖV 1961, S. 551 ff.

4) - A 265/60 -, DÖV 1961, S. 549 ff.

5) Urteil vom 23.2.1967 - 1 K 1633/66 -, Kottenberg-Steffens § 49 GO Nr. 7.

zuvor in einem entsprechenden Amt nicht tätig zu sein brauchte -[1] überzeugt nicht. Es lassen sich nämlich immer verschiedene anderweitige Tätigkeiten aufzeigen, durch deren vorangegangene Absolvierung ein Bewerber einzelne Könnensbestandteile oder Gruppen davon tatsächlich nachweisen kann. Es mag dann zwar im Einzelfall eine schwierige Aufgabe sein, die Kombination einer ganzen Reihe verschiedener Tätigkeiten auszuwerten. Die Erlangung ausreichender Sicherheit im Nachweis bleibt aber doch möglich.

Richtig ist es vielmehr, die Nachholbarkeit von Teilen des erlernbaren Könnens zu beachten und in Rechnung zu stellen, daß deshalb beim Amtsantritt ein Teil des an sich notwendigen Könnens überhaupt nicht nachgewiesen zu werden braucht.

2. Kapitel: Fragen der Subsumtion

Die Formel vom Können, das notwendig ist, um allen Anforderungen des Amtes eines leitenden Gemeindebeamten zu entsprechen, klingt klar und eindeutig. Bei ihrer Anwendung auf das mitgebrachte Können ergeben sich jedoch einige Schwierigkeiten; und zwar sowohl auf der Seite der Anforderungen selbst (Ermittlung der Könnensanforderungen für das konkrete Amt in der einzelnen Gemeinde) als auch auf der Seite des zu überprüfenden Könnens (des mitgebrachten Könnens also, das unter die ermittelten Anforderungen des einzelnen Amtes zu subsumieren ist).

§ 16: Die Seite der Könnensanforderungen

Auf der Seite der Könnensanforderungen beginnt es mit der Schwierigkeit, daß eine Fülle von Anforderungen großer Vielfalt zu beachten ist und daß außerdem alle diese Anforderungen

---

1) VG Düsseldorf a.a.O. (vorige Anm.), Bl. 2 R.

angesichts der von den Gemeinde zu Gemeinde verschiedenen Verhältnisse für jedes Amt anders ausfallen. Die Erschwernis wird beim Vergleich mit den Laufbahnämtern deutlich: Dort, wo ohnehin kraft größerer Aufgabenspezialisierung die Anforderungen besser zu überschauen sind, wird die Festlegung des notwendigen Könnens zusätzlich noch dadurch erleichtert, daß die Anforderungen ein für allemal für eine größere Gruppe von Ämtern gemeinsam definiert werden können. Weit mühevoller und mit größeren Erkenntnisschwierigkeiten belastet ist es, die große Vielfalt der Anforderungen des Amtes eines leitenden Gemeindebeamten zu analysieren und dies wegen der jeweils unterschiedlichen Verhältnisse für jedes einzelne Amt von neuem tun zu müssen.

Doch wiegt die beschriebene Schwierigkeit nicht so schwer, daß eine genaue Festlegung der Könnensanforderungen unmöglich würde. Vielmehr bleibt es für jedes einzelne Amt immer möglich, die Aufgabenstellung und damit die Anforderungen zu ermitteln. Dazu trägt es wesentlich bei, daß auch für die Ämter der leitenden Gemeindebeamten nicht jedesmal alle Anforderungen völlig neu bestimmt werden müssen: Wenigstens für die Grundanforderungen jedes Aufgabengebietes der Gemeindeverwaltung kann man auf Gemeinsamkeiten vieler und teils sogar aller leitenden Gemeindeämter zurückgreifen; denn mit den Grundaufgaben sind auch die entsprechenden Grundanforderungen in den Gemeinden gleich.

Ernster zu nehmen ist eine weitere Schwierigkeit, die nur das erlernbare Können betrifft. Sie ergibt sich aus der Unmöglichkeit, den im Einzelfall konkret nachholbaren Teil des Wissens genau zu bestimmen, was gleichzeitig die genaue Bestimmung des verbleibenden und schon bei Amtsantritt vorzuweisenden Teils des notwendigen Könnens unmöglich macht.

Den konkret nachholbaren Teil im Einzelfall bis in die einzelne Kenntnis hinein festzustellen, ist angesichts der Vielfalt und Unübersichtlichkeit der Aufgabenstellungen nicht

durchführbar. Möglich ist nur eine Abgrenzung in etwa nach ganzen Kenntniskomplexen. Damit ist auch der verbleibende Teil des notwendigen Könnens, welcher schon bei Amtsantritt vorzuweisen ist, nur ungefähr nach ganzen Kenntniskomplexen bestimmbar. Genauere Feststellungen hierzu sind nicht erst den Überprüfungsinstanzen, sondern auch schon der Gemeinde selbst versagt.

Die Könnensanforderungen nach § 49 Abs. 1 S. 2 GO weisen demnach hinsichtlich des erlernbaren Könnens bei der Anwendung auf den einzelnen Fall eine Unschärfe im Randbereich auf. Es wäre vorschnell, daraus schon Rückschlüsse für § 49 Abs. 1 S. 2 GO - Sicherheitszuschlag bei den Könnensanforderungen, eventuell nachprüfungsfreier Beurteilungsspielraum - zu ziehen. Vielmehr ist zu beachten, daß etwas vorhanden ist, was die Unschärfe wieder ausgleicht: Die Nachholbarkeit ist mit einer gewissen Elastizität ausgestattet, welche die Auswirkungen der von eben dieser Nachholbarkeit verursachten Unschärfe wieder auffängt. Es ist nämlich nicht so, daß die Aufnahmekapazität eines Bewerbers für die Nachholung von einer bestimmten Kenntnismenge ab plötzlich erschöpft wäre; sondern der Umstand, daß überhaupt dem Bewerber Zeit zur Nachholung gelassen wird, läßt gleichzeitig einige Dehnung der Nachholbarkeit zu. Ein gewisses Mehr an nachzuholenden Kenntnissen, wie es sich aus der beschriebenen Unschärfe der Könnensanforderungen ergeben kann, kann auf diese Weise immer noch bewältigt werden.

Daraus ergibt sich zunächst einmal, daß ein Sicherheitszuschlag beim nicht nachholbaren Teil des Könnens nicht nötig ist; das Maß der Könnensanforderungen nach § 49 Abs. 1 S. 2 GO bleibt von der erwähnten Unschärfe unberührt.

Ob ein nachprüfungsfreier Beurteilungsspielraum in Frage kommt, ist eine andere Frage. Auch sie ist zu verneinen. Grundvoraussetzung für die Anerkennung eines Beurteilungsspielraumes wäre das Vorliegen eines unbestimmten und auch

nicht eindeutig bestimmbaren Rechtsbegriffs, dessen bestimmte Ausfüllung zur Anwendung der Norm erforderlich ist. Weist ein Begriff zwar einen unbestimmten Bereich auf, kommt es aber für die Anwendung der Norm auf die bestimmte Ausfüllung des unbestimmten Teils gar nicht an, dann ist die Frage der Nachprüfbarkeit ohnehin gegenstandslos; die Unbestimmtheit wird nicht erheblich. So aber ist die Situation im vorliegenden Fall. Zwar kann man in der beschriebenen Unschärfe der Könnensanforderungen eine Unbestimmtheit im Randbereich des Begriffs sehen. Diese Unbestimmtheit wird aber nicht erheblich, sondern sie wird für die Normanwendung gegenstandslos, weil sie durch die Elastizität der Nachholbarkeit ausgeglichen wird: Schon die ungefähre Bestimmung des beim Amtsantritt vorzuweisenden Wissens nach ganzen Kenntniskomplexen reicht für die Anwendung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO aus.

Daraus ergibt sich ein Rückschluß für die Auslegung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO: Das verlangte Mindestmaß an Können ist hinsichtlich des erlernbaren Könnens nicht starr in dem Sinn, daß das Maß scharf fixiert und schon bei einem Unterschreiten um wenige Kenntnisse nicht mehr gewahrt wäre. § 49 Abs. 1 S. 2 GO begnügt sich vielmehr damit, das Mindestmaß an erlernbarem Können, welches bei Amtsantritt vorzuweisen ist, ungefähr nach ganzen Kenntniskomplexen zu bestimmen.

§ 17: Die Seite des zu überprüfenden Könnens

Auf der Seite des zu überprüfenden mitgebrachten Könnens ergeben sich Schwierigkeiten ebenfalls aus der Vielfalt der in Betracht kommenden Könnenssachverhalte. Sie ähneln den Schwierigkeiten, die schon auf der Seite der Könnensanforderungen aus deren Vielfalt entstehen[1]; doch sind sie größer, weil die konkreten Könnenssachverhalte, die nunmehr den ermittelten Anforderungen gegenübertreten, noch weit mehr Vielfalt

---

1) Siehe oben § 16.

aufweisen. Ein und derselben Könnensanforderung können nämlich verschiedenste Könnenssachverhalte genügen: In vielen Fällen kann beispielsweise eine Anforderung durch mehrere verschiedene Könnenszusammensetzungen erfüllt werden. So kann etwa Wissen verschiedener Herkunft und - je nach dem Ersetzungszusammenhang mit anderem Können - auch ganz verschiedenen Umfangs in Betracht kommen. Für jede derartige Könnenskombination können wieder ganz unterschiedliche vorangegangene Tätigkeiten des Bewerbers, die zum Nachweis geeignet sind, in Frage kommen.

Bis hierher ist nur die mengenmäßige Seite der Vielfalt angesprochen worden. Soweit es bei den soeben geschilderten Schwierigkeiten bleibt, die diese mengenmäßige Seite verursacht, wird man Folgen für § 49 Abs. 1 S. 2 GO auf jeden Fall verneinen können. Die mannigfaltigen Könnenssachverhalte des Einzelfalls einzuordnen, ist zwar nicht einfach, aber doch immer möglich; die Subsumtion stößt insoweit auf kein unüberwindbares Hindernis.

Für das angeborene Können hat es hierbei sein Bewenden. Hinsichtlich des erlernbaren Könnens allerdings ist zusätzlich zu beachten, daß die Vielfalt zur Unübersichtlichkeit der Könnenssachverhalte auch von deren Inhalt her führt:
Es gibt keine bestimmten auf die Tätigkeit der leitenden Gemeindebeamten zugeschnittenen Ausbildungsgänge. Auch sonstige vorangegangene Tätigkeiten, für die die gleichen Anforderungen wie an die leitenden Gemeindebeamten typisch sind, können nur selten vorgewiesen werden. (Für die Könnensanforderungen im ganzen käme zum Beispiel hier nur die vorangegangene Tätigkeit an gleichartiger Stelle in einer Gemeinde ähnlicher Größe in Betracht.) Daraufhin müssen in vielen Fällen für die Könnensfeststellung verschiedenste Tätigkeiten berücksichtigt werden, von denen sich nicht bis hin zur letzten erforderlichen Kenntnis sagen läßt, ob sie den Könnensanforderungen an einen leitenden Gemeindebeamten entsprechen. Schon der Gemeinde selbst ist dann in diesen Fällen

eine Feststellung des mitgebrachten - und zu subsumierenden - Könnens nur in etwa nach ganzen Kenntniskomplexen möglich.

Zu Rückwirkungen auf § 49 Abs. 1 S. 2 GO führen jedoch auch diese Schwierigkeiten nicht, weil schon von der Seite der Könnensanforderungen her auch gar nicht mehr als die Subsumtion nach ganzen Kenntniskomplexen verlangt wird (vgl. dazu oben § 16). Da nur die Feststellung nötig ist, daß der Bewerber das erforderliche Können "in etwa" mitbringt, braucht insbesondere nicht der Nachweis von mehr als dem notwendigen Können verlangt zu werden, nur um das Vorhandensein auch der letzten notwendigen Kenntnis sicherzustellen.

Zusammenfassung zum 2. Abschnitt

§ 49 Abs. 1 S. 2 GO fordert von den leitenden Gemeindebeamten nur notwendiges Können; also nicht mehr, als notwendig ist, um allen Anforderungen des Amtes zu genügen.

Auch von diesem notwendigen Können fordert § 49 Abs. 1 S. 2 GO nicht alles, sondern er macht beim erlernbaren Können eine Einschränkung: Er verlangt den Teil des erlernbaren Könnens nicht, der bei Amtsantritt noch entbehrlich ist und unter den konkreten Verhältnissen des Einzelfalls noch in einer Einarbeitungszeit nachgeholt werden kann (konkret nachholbarer Teil der Kenntnisse). Dieser konkret nachholbare Teil erfaßt jeweils nur einen Teil der an sich - abstrakt - nachholbaren Kenntnisse; er kann sich von Fall zu Fall aus ganz verschiedenen abstrakt nachholbaren Kenntnissen zusammensetzen.

Hinsichtlich des erlernbaren Könnens verlangt § 49 Abs. 1 S. 2 GO kein scharf abgegrenztes Maß, sondern er begnügt sich mit der Festlegung des Mindestkönnens in etwa und nach ganzen Kenntniskomplexen. Er kommt trotzdem ohne irgendwelchen Sicherheitszuschlag auf das Mindestmaß aus, weil das damit in Kauf genommene Risiko gewisser Kenntnisfehlbestände

mittels der Elastizität der Nachholbarkeit wieder aufgefangen wird.

Ein erheblicher Ersetzungszusammenhang zwischen dem angeborenen Können und den Normkenntnissen (und zwar denen zur Aufgabenerfüllung) sowie zwischen dem angeborenen Können und den Tatsachenkenntnissen (ebenfalls denen zur Aufgabenerfüllung) bewirkt, daß insoweit das Mindestmaß nur für die sich ersetzenden Könnensgruppen in ihrer Kombination festgelegt werden kann. So weit dieser externe Ersetzungszusammenhang reicht, sind also im Ergebnis nur Fähigkeiten (Kenntnisse im Zusammenhang mit zugehörigem angeborenen Können) festzulegen.

Da weitgehender interner Ersetzungszusammenhang zwischen den Erfahrungskenntnissen und den sonstigen Kenntnissen tatsächlicher Art (übernommenen Tatsachenkenntnissen) besteht, kann nicht ein Mindestmaß der Erfahrung für sich genommen, sondern nur das Mindestmaß der Kombination aus Erfahrung und übernommenen Tatsachenkenntnissen festgelegt werden.

3. Abschnitt: Nachweiserfordernis und sonstige Fragen zu den Begriffen des § 49 Abs. 1 S. 2 GO

§ 18: Nachweiserfordernis

Wie schon oben ausgeführt[1)], liegt in § 49 Abs. 1 S. 2 GO die Forderung, daß das notwendige Können - abzüglich des im konkreten Fall nachweisbaren Teils - nachgewiesen werden muß (Nachweiserfordernis). Möglich wird der Nachweis nur, soweit das Können in irgendwelchen objektiven Umständen so Ausdruck gefunden hat, daß es dadurch für Außenstehende, nämlich für die zuständigen Stellen voll erkennbar wird.

---

1) § 13.

a) Allgemeines

Damit ist zunächst einmal gesagt, daß der volle Nachweis zu fordern ist. Das ist nicht völlig unbestritten. So soll nach Ansicht des VG Düsseldorf ein hoher Grad von Wahrscheinlichkeit genügen.[1] Dies wäre jedoch allenfalls dann vertretbar, wenn Möglichkeiten vollen Nachweises zu selten wären. So liegt es nicht, sondern es gibt viele Möglichkeiten des Nachweises mittels verschiedenster vorangegangener Tätigkeiten.[2]

Mit dem Postulat des vollen Nachweises verbindet sich im übrigen keine eigentliche Beweislast des Bewerbers, sondern die Gemeinde kann grundsätzlich auch von sich aus nach Könnensnachweisen forschen; denn § 49 Abs. 1 S. 2 GO läßt eine Einstellung nur zu, wenn das geforderte Können nachgewiesen ist, wofür die Feststellbarkeit die Voraussetzung bildet. Diese Feststellungslast kommt hier im Ergebnis nahezu einer Beweislast gleich, weil die überprüfende Stelle fast immer auf die Begutachtung dessen angewiesen ist, was der Bewerber selbst ihr vorlegt und nur selten zu selbständigen Nachforschungen unabhängig von dessen Mitwirkung in der Lage ist. Die Fassung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO, wonach hinsichtlich der Erfahrung der Bewerber den Nachweis führen soll, könnte nach ihrem Wortlaut insoweit allerdings im Sinn einer Beweislast verstanden werden. Diese Fassung erklärt sich aber daraus, daß ohnehin im wesentlichen nur der Bewerber selbst die Nachweisgrundlagen beschaffen kann. Etwaige Möglichkeiten der Gemeinde, Nachforschungen unabhängig vom Bewerber zu betreiben, sollen mit ihr nicht abgeschnitten werden. Gemeint ist also auch hinsichtlich der Erfahrung in § 49 Abs. 1 S. 2 GO nicht eine Beweis-, sondern nur eine Feststellungslast.

---

1) VG Düsseldorf Urteil vom 23.2.1967 - 1 K 1633/66 -, Kottenberg-Steffens § 49 GO Nr. 7, Bl. 2 R.

2) Dazu schon oben § 15 zu e).

b) Die Könnensnachweise

Zu den Könnensnachweisen, das heißt zu den objektiven Umständen, die das Vorhandensein des Könnens für die überprüfende Stelle voll erkennbar machen, ist folgendes festzuhalten:

Hauptsächlich geht es bei den Könnensnachweisen um Könnensproben. Daneben steht - mit weit weniger Gewicht - die Bewerberbekundung selbst, die auch als Könnensnachweis eine gewisse ergänzende Bedeutung erlangen kann.

Die Könnensproben bestehen in den vorangegangenen Tätigkeiten des Bewerbers, aus denen sein Können hervorgeht. Zwei Gruppen sind zu unterscheiden:

Die bei weitem größere Bedeutung haben die früheren Tätigkeiten des Bewerbers vor seiner Bewerbung. In Frage kommen praktisch ausgerichtete Tätigkeiten (insbesondere Berufstätigkeiten), aber auch theoretisch ausgerichtete Tätigkeiten (Ausbildungsgänge), unter Umständen in vielfältiger Kombination miteinander. Bei diesen vorangegangenen Tätigkeiten ist einmal zu prüfen, ob sie für notwendiges Können schlüssig sind, zum anderen sind die Tätigkeiten ihrerseits nachzuweisen.

Die andere Gruppe bilden diejenigen Tätigkeiten, die erst anläßlich der Bewerbung gegenüber der Gemeinde selbst ausgeführt werden. Diese Tätigkeiten sind der zuständigen Stelle offenbar; es bedarf nur der Schlüssigkeitsprüfung. Zu diesen Tätigkeiten gehört zum Beispiel die vortragsweise Behandlung von Gemeindeproblemen vor Vertretern der Gemeinde: Sie gibt Aufschluß über Denk- und Willenseigenschaften des Bewerbers, über seine Redegewandtheit, über seine Fähigkeiten im Umgang mit Menschen und auch über seine Vertrautheit mit Gemeindeproblemen. Auch schon einen normalen Vorstellungsbesuch können kundige Vertreter der Gemeinde zu wesentlichen Feststellungen in gleicher Richtung nutzen.

Diese Tätigkeiten unmittelbar gegenüber der Gemeinde weisen im Vergleich mit den früheren Tätigkeiten noch eine Besonderheit auf, die anschließend im Zusammenhang mit der Frage nach einem nachprüfungsfreien Raum der gemeindlichen Entscheidung noch eine Rolle spielen wird: Während Instanzen, die die gemeindliche Entscheidung nachprüfen, im Fall früherer Tätigkeiten auf exakt dieselben objektiven Grundlagen zurückgreifen können, die schon die Gemeinde zu würdigen hatte, kann eine Tätigkeit, die der Bewerber erst anläßlich der Bewerbung unmittelbar gegenüber der Gemeinde ausgeübt hat, bei etwaiger Wiederholung vor einer nachprüfenden Instanz durchaus anders - zum Beispiel auch ungünstiger - ausfallen als beim ersten Mal. Es tritt ein Effekt der Unwiederholbarkeit auf, der Auswirkungen in der Frage nach einem nachprüfungsfreien Raum zeigen wird.

Neben den Könnensproben (vorangegangenen Tätigkeiten) erlangt eine gewisse Bedeutung als Könnensnachweis auch die eigene Bekundung des Bewerbers selbst, und zwar in folgendem Rahmen:

Es würde zwar für den Könnensnachweis unerheblich sein, wenn der Bewerber ohne Vortrag zum Nachweis geeigneter Tatsachen nur schlicht das Vorhandensein von Können behaupten würde. Es würde auch nicht genügen, wenn der Bewerber zwar ausreichende Tatsachen benennen, sie aber nicht belegen würde. Es kann jedoch auch der Fall eintreten, daß das Vorhandensein ausreichender Tatsachen weitgehend, wenn auch noch nicht ganz vollständig belegt ist. Beispielsweise mag noch offen geblieben sein, ob eine vorangegangene Tätigkeit, die im ganzen sonst den Könnensanforderungen an einen leitenden Gemeindebeamten genügt, auch die Beschäftigung mit bestimmten bei den Könnensanforderungen erheblichen Einzelfragen mit sich gebracht hat. In solchen Fällen kann schon allein die Bewerberbekundung über die nähere Ausgestaltung einer vorangegangenen Tätigkeit, die in ihren Hauptzügen schon anderweitig nachgewiesen ist, selbst zum ergänzenden Könnensnachweis werden.

Tragenden Nachweiswert wird die Bewerberbekundung, wie sich daraus ergibt, nie haben können. Es kommt ihr aber ein begrenzter eigener Nachweiswert ergänzenden Charakters zu.

§ 19: Nachprüfungsfreier Raum der gemeindlichen Entscheidung zum Können

Mit der Auslegung der Begriffe des § 49 Abs. 1 S. 2 GO steht die schon oben angeschnittene Frage nach einem Beurteilungsspielraum oder sonstigen nachprüfungsfreien Raum der gemeindlichen Entscheidung zum Können des Bewerbers im Zusammenhang.

Die Frage erlangt ihre praktische Bedeutung im Fall positiver Entscheidung der Gemeinde; dann also, wenn die Gemeinde das Vorhandensein des notwendigen Könnens beim Bewerber bejaht und ihn daraufhin gewählt hat. In solchen Fällen können Zweifel am Können des Bewerbers zur Nachprüfung der Wahl durch die Aufsichtsbehörde (§§ 106 ff GO) und gegebenenfalls durch das Verwaltungsgericht (vgl. § 112 GO) führen.[1] So wie das Gericht auf die rechtliche Nachprüfung, ist in diesen Fällen auch schon die Aufsichtsbehörde auf die sogenannte allgemeine Aufsicht (§ 106 Abs. 1 GO) und damit im Ergebnis auf Rechtsaufsicht beschränkt (vgl. § 108 Abs. 1 GO). Zweckmäßigkeitsmaßnahmen würden - in Gestalt der Ersatzvornahme (vgl. § 109 Abs. 2 GO) - allenfalls im praktisch nicht interessierenden umgekehrten Fall in Betracht kommen, daß ein Bewerber gerade nicht rechtzeitig gewählt wird. Ebenso wie das Gericht müßte also auch schon die Aufsichtsbehörde einen etwa bestehenden Beurteilungsspielraum oder sonstigen nachprüfungsfreien Raum der gemeindlichen Entscheidung gelten lassen.

---

1) Zu den Nachprüfungsmöglichkeiten siehe schon Rolf Meyer, Die Wahl und Ernennung der gemeindlichen Wahlbeamten in der Bundesrepublik, S. 79, 80.

Es wird hier ein Unterschied zwischen Beurteilungsspielraum und sonstigem nachprüfungsfreien Raum gemacht. Der Begriff des Beurteilungsspielraums soll nur erfassen, was durch die Unbestimmtheit eines Rechtsbegriffes selbst verursacht wird:[1] Schwierigkeiten bei der Subsumtion des festgestellten Sachverhalts unter nicht genügend bestimmbare Begriffe. Der Begriff des sonstigen nachprüfungsfreien Raums bezieht sich auf solche Schwierigkeiten, die schon bei der bloßen Feststellung des Sachverhalts - also im Vorfeld der Subsumtion - entstehen.

a) Beurteilungsspielraum

Grundvoraussetzung für die Annahme eines Beurteilungsspielraumes wäre, daß ein Rechtsbegriff eine Unbestimmtheit aufweist und die Anwendung der Norm die Ausfüllung dieser Unbestimmtheit fordert.

Eine Unbestimmtheit besteht, wie schon oben ausgeführt, beim erlernbaren Teil des bei Amtsantritt notwendigen Könnens. Es liegt eine Unschärfe in dessen Randbereich insofern vor, als das notwendige Wissen nur in etwa nach ganzen Kenntniskomplexen festgelegt werden kann. Diese Unbestimmtheit aber wird bereits durch die Elastizität der Nachholbarkeit erlernbaren Könnens wieder aufgefangen. Auf ihre Ausfüllung kommt es folglich für die Anwendung des § 49 Abs. 1 S. 2 GO nicht an.[2] Es fehlt schon die Grundvoraussetzung für einen Beurteilungsspielraum.

Es bleibt zu überlegen, ob darüber hinaus der ganze Begriff des notwendigen Könnens mit einer Unbestimmtheit der Art

---

1) Vgl. auch Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 180 ff.

2) Siehe schon oben § 16 (am Ende). Dies verkennt Rolf Meyer (Die Wahl und Ernennung der gemeindlichen Wahlbeamten in der Bundesrepublik, S. 49, 50), der beiläufig zur Annahme eines unbestimmten Rechtsbegriffs und eines wenn auch geringen Beurteilungsspielraums der Gemeinde gekommen ist.

belastet ist, welche der Rechtsprechung Anlaß zur Annahme eines Beurteilungsspielraums jedenfalls beim Begriff der Eignung insgesamt gegeben hat:[1)]
Danach haftet dem Begriff der Eignung eine Unbestimmtheit insofern an, als er teilweise Wertmaßstäbe umfaßt, die nicht bis zur eindeutigen Bestimmbarkeit konkretisiert werden können; die Rechtsprechung spricht dann von der Notwendigkeit wertender Entscheidung höchstpersönlichen Charakters.[2)]

Hinsichtlich des Könnens nach § 49 Abs. 1 S. 2 GO entfallen solche Gesichtspunkte jedoch. Man kann darüber streiten, ob beim Können als dem rein fachlichen Teil der Eignung überhaupt Unwägbarkeiten solcher Art zum Zuge kommen können, daß eine unbestimmte Zone des Könnensbegriffs zu konstatieren ist. Unwägbarkeiten dieser Art können jedenfalls nur in einem solchen Könnensbegriff berücksichtigt sein, der auch vorangegangene längere Zusammenarbeit mit dem zu Beurteilenden in die Würdigung einbezieht. § 49 Abs. 1 S. 2 GO aber behandelt den entgegengesetzten Fall des Könnens bei Amtsantritt: Hier ist auf ein Können abgestellt, das der Beurteilende gerade nicht in längerer Zusammenarbeit kennengelernt hat, sondern das er aus der Position eines Außenstehenden zu würdigen hat. Der Könnensbegriff nach § 49 Abs. 1 S. 2 GO schließt deshalb Unwägbarkeiten, die eine Unbestimmtheit des Begriffs ergeben könnten, nicht ein.[3)] Die Rechtsprechung hat denn auch ver-

---

1) Vgl. dazu BVerwG Urteil vom 26.6.69 - VIII C 63.66 -, BVerwGE 32, S. 237 ff, 238, 239 und Urteil vom 25.1.67 - VI C 58.65 -, BVerwGE 26, S. 65 ff, 74, 76 (unten); auch Urteil vom 27.9.62 - II C 164.61 -, BVerwGE 15, S. 39 ff, 40, 41; Urteil vom 30.8.62 - II C 16.60 -, BVerwGE 15, S. 3 ff, 5; Urteil vom 29.9.60 - II C 79.59 -, BVerwGE 11, S. 139 ff, 140; OVG Hamburg Urteil vom 21.11. 69 - Bf I 109/68 -, DVBl. 1970, S. 697 ff, 698.

2) Vgl. BVerwG Urteil vom 29.9.60 - II C 79.59 -, BVerwGE 11, S. 139 ff, 140; Urteil vom 30.8.62 - II C 16.60 -, BVerwGE 15, S. 3 ff, 5; Urteil vom 26.6.69 - VIII C 63.66 -, BVerwGE 32, S. 237 ff, 239 (oben).

3) Vgl. auch VG Düsseldorf Urteil vom 23.2.67 - 1 K 1633/66 -, Kottenberg-Steffens § 49 GO Nr. 7.

schiedentlich einen Beurteilungsspielraum beim Kommen der Bewerber um die Ämter von leitenden Gemeindebeamten verneint.[1]

Für die Annahme eines Beurteilungsspielraumes hinsichtlich des Kommens nach § 49 Abs. 1 S. 2 BO sind also schon die Grundvoraussetzungen - Unbestimmtheit des Begriffes selbst, Erheblichkeit der Unbestimmtheit für die Normanwendung - nicht gegeben. Damit erübrigt sich hier ein Eingehen auf die noch immer diskutierte Frage, ob ein Beurteilungsspielraum bei unbestimmten Rechtsbegriffen überhaupt und wie weit er anzuerkennen ist.[2]

b) Nachprüfungsfreier Raum sonstiger Art

Anders stellt sich die Frage nach einem nachprüfungsfreien Raum sonstiger Art. Hier geht es nicht mehr um die Unbestimmtheit von anzuwendenden Begriffen, sondern um Besonderheiten, die schon im Vorfeld der Subsumtion, nämlich schon bei der Sachverhaltsfeststellung als solcher auftreten.

Der Ansatzpunkt beim Können nach § 49 Abs. 1 S. 2 BO ist schon bei den Ausführungen zum Nachweiserfordernis genannt worden:[3] Von den vorangegangenen Tätigkeiten, die zum Kön-

---

1) VG Düsseldorf a.a.O. (vorige Anm.); VG Minden Urteil vom 25.2.61 - 2 K 311/60 -, DÖV 1961, S. 511; zum älteren Recht OVG Münster Urteil vom 27.1.54 - III A 503/53 -, DVBl. 1954, S. 542 ff, 544, 545; vgl. auch OVG Lüneburg Urteil vom 23.2.65 - II A 65/62 -, DVBl. 1965, S. 574 ff, 576. Ältere Ansätze in gegenteiliger Richtung (siehe Eberwein Urteil vom 8.2.1955 - V C 122/53 -, DVBl. 1955, S. 435; OVG Lüneburg Urteil vom 22.8.58 - V OVG A 10/58 -, Entscheidungen der OVG Münster und Lüneburg 13. S. 433 ff, 437, 440) sind überholt. Siehe auch von Loebell, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 49 Anm. 10.

2) Zum Stand der Meinungen vgl. Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 180 - 181; Hugo Kellner, NJW 1962, S. 541 ff.

3) Oben § 18 zu b).

nensnachweis dienen, ist zwar die weitaus wichtigere Gruppe der schon vor der Bewerbung erbrachten und ihrerseits der Gemeinde nachzuweisenden Tätigkeiten voll auf richtige Sachverhaltsfeststellung überprüfbar. Aufsichtsbehörde und Gericht können vollständig auf eben die objektiven Grundlagen zurückgreifen, die schon die Gemeinde zu würdigen hatte. Anders liegt es aber bei denjenigen Tätigkeiten, die zwecks Nachweis des Könnens erst anläßlich der Bewerbung gegenüber der Gemeinde selbst ausgeführt werden. Hier handelt es sich um Fälle des Kontakts von Person zu Person; Vertreter der Gemeinde gewinnen aus einer persönlichen Vorstellung des Bewerbers, die ausreichend ausführlich gestaltet ist, einen ebenso persönlichen Eindruck von seinen Fähigkeiten. Die Eigenart dieser Tätigkeiten ist es, daß sie sich nicht voll wiederholen lassen. Jede Wiederholung wird anders ausfallen und entsprechend veränderte Eindrücke vermitteln. Auch eine genügend genaue Mitteilung des ursprünglichen Vorgangs seitens der Gemeinde, die die nachprüfende Instanz in den Stand setzen würde, ihre Prüfung wenigstens an dieser Schilderung auszurichten, ist naturgemäß nicht möglich. Die persönliche Vorstellung mag ein ausführliches Gespräch oder Fachgespräch oder einen Vortrag des Bewerbers über Gemeindeprobleme zum Gegenstand haben; immer ist das ein Vorgang, den die nachprüfende Instanz nicht mehr hinreichend nachvollziehen kann.

Eben diese Sachlage der Unwiederholbarkeit ist es gewesen, die der Rechtsprechung schon in einem ähnlichen Zusammenhang - nämlich hinsichtlich des Eignungsbegriffs in der Beamtenbeurteilung allgemein - als einer der Gründe für die Anerkennung eines nachprüfungsfreien Raums gedient hat. Diese Rechtsprechung verzeichnet zunächst, daß für die Beurteilung der Leistung eines Beamten vielfach Vorgänge maßgeblich sind, die ihrer Natur nach sich nicht erneut ereignen können und auch einer späteren genügend genauen Mitteilung aller ihrer entscheidungserheblichen Einzelheiten an die nachprüfende Instanz nicht zugänglich sind. Sie folgert, daß die Feststellungen des Beurteilenden zu diesen Sachverhaltsteilen

damit einen höchstpersönlichen Charakter gewinnen und die nachprüfende Instanz gehindert ist, die gleichen Feststellungen selbst nachzuvollziehen.[1] Mit Recht kommt sie zu dem Schluß, daß dem Beurteilenden in diesem Rahmen ein nachprüfungsfreier Raum ("höchstpersönliche Ermächtigung") bei der Erfassung des Sachverhalts eingeräumt sein muß.[2] Die erwähnte Rechtsprechung kommt freilich nicht zu der klaren Aussage, daß hier ein nachprüfungsfreier Raum bei der reinen Sachverhaltsfeststellung vorliegt. Überhaupt stellt sie die vorstehenden Erwägungen, obwohl sie die bloße Sachverhaltsfeststellung betreffen, unter dem Thema Beurteilungsspielraum an. Das erklärt sich daraus, daß die Rechtsprechung zwischen Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe selbst - Bereich des Beurteilungsspielraums im anfangs definierten engen Sinn - und Schranken der bloßen Sachverhaltsfeststellung - Bereich des nachprüfungsfreien Raums sonstiger Art - ohnehin nicht trennt: Sie vermengt beides unter dem Begriff des Beurteilungsspielraums. Nichts hindert jedoch, den Unterschied zwischen beidem zu erkennen und die Erwägungen zu den Schranken der Sachverhaltsfeststellung dem Bereich eines nachprüfungsfreien Raums sonstiger Art zuzuordnen;[3] so geschieht es hier.

Die Folgerung auf einen nachprüfungsfreien Raum muß in gleicher Weise für die anfangs beschriebenen Könnensproben anläßlich einer Vorstellung, die ein Bewerber um ein leitendes Gemeindeamt ablegt, gezogen werden; denn auch ihnen ist das ausschlaggebende Element der Unwiederholbarkeit eigen. Die auf diesem Sektor bestehende Sachlage der Unwiederholbarkeit

---

1) Vgl. zuletzt OVG Hamburg Urteil vom 21.11.69 - Bf I 109/68 -, DVBl. 1970, S. 697 ff, 698; auch BVerwG Urteil vom 29.9.60 - II C 79.59 -, BVerwGE 11, S. 139 ff, 140.

2) Vgl. BVerwG Urteil vom 27.9.62 - II C 164.61 -, BVerwGE 15, S. 39 ff, 41; dazu Hugo Kellner, NJW 1966, S. 857 ff, 859.

3) Siehe Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 183 (ohne Verwendung dieses Ausdrucks, aber in der Sache gleichbedeutend); Hugo Kellner, NJW 1966, S. 857, 859.

ist übersehen worden, wenn einige Gerichte einen Beurteilungsspielraum abgelehnt haben, ohne einen nachprüfungsfreien Raum sonstiger Art anzuerkennen.[1] Soweit ein Bewerber Könnensproben durch persönliche Vorstellung erbringt, steht also der Gemeinde ein nachprüfungsfreier Raum zu; und zwar nicht bei der Subsumtion unter die Könnensanforderungen, sondern in deren Vorfeld: bei der reinen Sachverhaltsfeststellung. Die Bedeutung dieses nachprüfungsfreien Raums ist zwar nicht sehr groß, weil überhaupt die Könnensproben durch persönliche Vorstellung als Könnensnachweise nur zweitrangig und ergänzender Art sind; sie bleibt aber immerhin erheblich. Im einzelnen mag folgendes festgehalten werden:

Der nachprüfungsfreie Raum besteht nur, soweit die Gemeinde eine persönliche Vorstellung des Bewerbers als Könnensnachweis auswertet, das heißt Schlüsse auf das mitgebrachte Können daraus gezogen hat. Es kommt weiter auf ihn nur an, wenn die Bejahung des Mindestkönnens gerade von einem solchen Könnensnachweis abhängt. Welches Können und wieviel davon auf dem Weg persönlicher Vorstellung nachgewiesen - und von der Gemeinde nachprüfungsfrei festgestellt - werden kann, läßt sich allgemein kaum sagen. Es kommt immer auf den Einzelfall[2] und darauf an, wie weit schon die sonstigen und hauptsächlichen Könnensnachweise reichen. Soviel kann man jedoch anmerken:
Für das erlernbare Können wird eine persönliche Vorstellung Erhebliches wohl auf Randgebieten, besonders auf dem Gebiet der Kontaktfähigkeiten (Fähigkeiten im Umgang mit Menschen, Redegewandtheit) ergeben können. Was jedoch die hauptsäch-

---

1) Siehe VG Düsseldorf Urteil vom 23.2.1967 - 1 K 1633/66 -, Kottenberg-Steffens § 49 GO Nr. 7; VG Minden Urteil vom 28.2.1961 - 2 K 312/60 -, DÖV 1961, S. 551; OVG Münster Urteil vom 27.1.1954 - III A 833/53 -, DVBl. 1954, S. 542 ff, 544, 545.

2) Vgl. für das Können insgesamt von Loebell, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 49 Anm. 10.

lichen Wissensgebiete betrifft, kann die Vorstellung zwar beispielsweise den Eindruck mit sich bringen, daß der Bewerber mit manchen Gemeindeproblemen schon vertraut ist (was im Wettbewerb zwischen mehreren ohnehin ausreichend geeigneten Bewerbern wichtig werden kann). Zum Vorliegen des notwendigen Wissens wird sich aber kaum Entscheidendes ergeben können; dazu ist der Einblick, den eine Vorstellung geben kann, zu unvollständig. Hinsichtlich des angeborenen Könnens dagegen kann die persönliche Vorstellung neben Schlüssen auf die Kontaktfähigkeiten immerhin wesentliche Schlüsse auf gewisse Denk- und Willenseigenschaften erlauben.

Das Bestehen eines nachprüfungsfreien Raums bei der Sachverhaltsfeststellung in diesem Bereich hat folgende Auswirkungen:

Die Gemeinde kann aus den Vorgängen persönlicher Vorstellung Schlüsse auf mitgebrachtes Können ziehen, die die nachprüfende Instanz - da ihr hier die Überprüfung des Sachverhalts versagt ist - grundsätzlich hinnehmen muß. Im Ergebnis kann die Gemeinde ungestört unter die Könnensanforderungen subsumieren; eine Auswirkung also, wie man sie vom Beurteilungsspielraum her kennt. Ebenso wie beim Beurteilungsspielraum findet auch hier die Nachprüfungsfreiheit eine Grenze nur an sachfremden Vorgängen: Geht die Gemeinde entweder bei der Gestaltung der persönlichen Vorstellung sachfremd vor oder nimmt sie sachfremde Erwägungen bei der Auswertung vor, so führt das zur Beanstandung durch die nachprüfende Instanz.[1] Der Begriff des Sachfremden erfaßt etwa folgendes: ob bei der Gestaltung des Ereignisses Inkonsequenz oder Manipulation festzustellen ist; ob bei der Auswertung auch vom tatsächlichen Sachverhalt ausgegangen ist; ob dabei die allgemeingültigen rechtlichen und außerrechtlichen Wertmaßstäbe beachtet

---

1) Vgl. zur Sachfremdheit Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 183.

worden und auch sonst sachwidrige Erwägungen unterlassen worden sind.[1] Angesichts der Nachprüfbarkeit auf sachfremde Vorgänge bleibt zu betonen, daß der Gemeinde nicht etwa der nachprüfungsfreie Raum damit auf einem Umweg wieder genommen wird: Stellt die nachprüfende Instanz Fehler solcher Art fest, so kann keineswegs nunmehr sie selbst den Sachverhalt ermitteln; soweit dazu noch etwas nötig wäre, hätte die Gemeinde zu handeln.[2] Zur Nachprüfbarkeit auf sachfremde Vorgänge ist im übrigen zu sagen, daß es zur Feststellung sachfremden Vorgehens bei der Gestaltung des Vorstellungsereignisses praktisch kaum kommen wird. Eher kann die Feststellung sachfremder Erwägungen bei der Auswertung praktisch werden. Insbesondere könnte es zu der Feststellung kommen, daß die Gemeinde aus dem Vorstellungssachverhalt auf erheblich mehr Können geschlossen hat, als ein Sachverhalt der jeweiligen Art überhaupt ergeben kann.

Zusammenfassung zum 3. Abschnitt

§ 49 Abs. 1 S. 2 GO fordert den Nachweis des Könnens, und zwar den vollen Nachweis. Eine Beweislast ist dem Bewerber nicht aufgebürdet, sondern die Gemeinde darf auch von sich aus nachforschen. Der Nachweis muß im wesentlichen geführt werden durch vorangegangene Tätigkeiten des Bewerbers, die das verlangte Können ergeben (Könnensproben). Daneben hat geringen ergänzenden Nachweiswert auch die eigene Bekundung des Bewerbers über nähere Umstände seiner früheren Tätigkeiten.

Bei den vorangegangenen Tätigkeiten (Könnensproben) sind zu unterscheiden die Tätigkeiten des Bewerbers anläßlich einer persönlichen Vorstellung und die früheren Tätigkeiten. Die

---

1) Vgl. für den Beurteilungsspielraum BVerwG Urteil vom 26.6.1969 - VIII C 63.66 -, BVerwGE 32, S. 237 ff, 238 f.

2) Vgl. Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 183.

früheren Tätigkeiten - praktisch ausgerichtete Tätigkeiten (insbesondere Berufstätigkeiten) und theoretisch ausgerichtete Tätigkeiten (Ausbildungsgänge) - haben die bei weitem größte Bedeutung.

Hinsichtlich der Tätigkeiten anläßlich persönlicher Vorstellung hat die Gemeinde einen nachprüfungsfreien Raum bei der Sachverhaltsfeststellung: Die Auswertung des Vorstellungsvorgangs durch die Gemeinde dahin, er ergebe ein bestimmtes Können des Bewerbers, kann von den nachprüfenden Instanzen (Aufsichtsbehörde, Gericht) nur auf sachfremde Vorgänge überprüft werden.

§ 20: Anhang zum 2. Teil: Lehr- und Lernbarkeit des Könnens

Die vorangegangenen Ausführungen des 2. Teils zu den Begriffen des § 49 Abs. 1 S. 2 GO gestatten einige Feststellungen zu der gelegentlich gestellten Frage[1)], wie weit Verwalten lehr- und lernbar ist; hier bezogen auf die leitenden Gemeindebeamten.

Unter dem Gesichtspunkt der Lehr- und Lernbarkeit wird die Unterscheidung von angeborenem und erlernbarem Können und bei letzterem die weitere Unterscheidung in Erfahrungskenntnisse und andere Kenntnisse (übernommene Tatsachenkenntnisse und Normkenntnisse zusammengenommen) wesentlich. Es treten also nebeneinander:

das angeborene Können,
die Erfahrungskenntnisse,
sonstiges erlernbares Können.

Die Antwort auf die Frage der Lehr- und Lernbarkeit lautet:

---

1) Vgl. Werner Thieme, DÖV 1962, S. 521 ff, 524; Otto Bachof in: Probleme der juristischen Ausbildung in der Verwaltung (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 17.Band 1963), S.43 ff, 45.

Verwalten ist weder lernbar noch lehrbar, soweit es angeborenes Können erfordert. Es ist sowohl lernbar als auch lehrbar, soweit es sonstiges erlernbares Können erfordert. Es ist in vollem Maß lernbar, aber nur in stark beschränktem Maß lehrbar, soweit Erfahrungskenntnisse erforderlich sind. Das Verwalten ist also nicht in vollem Maß lernbar und nur in noch kleinerem Maß lehrbar: Die Lernbarkeit entfällt nur für das angeborene Können; die Lehrbarkeit entfällt außerdem weitgehend bei den Erfahrungskenntnissen.

Das bedarf der Erläuterung, soweit die beschränkte Lehrbarkeit der Erfahrungskenntnisse festgestellt worden ist:

Grundsätzlich ist alles lernbare Können auch lehrbar und umgekehrt; Lehrbarkeit und Lernbarkeit korrespondieren miteinander.
Das schließt aber den Fall nicht aus, daß lernbares Können gerade in der Form des nicht durch Lehrvorgang (Übernahme von einem anderen Wissensträger auf theoretischem Weg) erworbenen Könnens verlangt wird. So liegt es, soweit Erfahrungskenntnisse verlangt werden; denn sie müssen gerade auf dem anderen Weg, durch eigene Anschauung erworben sein. Zwar bleibt der Kenntnisinhalt auch in diesem Fall an sich lehrbar, weil vom Inhalt her die Erfahrungskenntnisse normale Tatsachenkenntnisse sind und grundsätzlich auch von einem anderen Wissensträger (auf theoretischem Weg) übernommen werden könnten. Nur kommt es für Erfahrungskenntnisse entscheidend darauf an, daß sie eben nicht (nur) gelehrt worden, sondern (hauptsächlich) durch eigene Anschauung erworben sind. So gesehen ist die Aussage berechtigt, daß Erfahrungskenntnisse zwar lernbar, aber im Grundsatz nicht lehrbar sind; "im Grundsatz" deshalb, weil mit dem Erwerb durch eigene Anschauung in beschränktem Umfang doch auch die Übernahme von anderen Wissensträgern auf theoretischem Weg einhergeht. Siehe dazu schon oben bei den Ausführungen zum Begriff der Erfahrung:[1)] Man kann es aus dem Erfahrungsbegriff nicht

1) § 11 zu c).

ausschließen, wenn jemand, der durch eigene praktische Tätigkeit Kenntnisse aus eigener Anschauung sammelt, dabei auch von anderen "abschaut" oder auch sich etwas regelrecht erklären läßt. (Entscheidend ist nur, daß dies alles kraft eigenen Erlebnisses der Auswirkungen am praktischen Fall besonders intensive Qualität bekommt.) Mit dieser Einschränkung kann man Otto Bachofs[1] Äußerung folgen, wonach man das Verwalten - nämlich soweit man dafür Erfahrung benötigt - "nur durch eigene Anschauung lernen" kann.

Andererseits sollte man die Selbstverständlichkeit nicht übersehen, daß Verwaltung eben doch teilweise, und zwar hinsichtlich des sonstigen erlernbaren Könnens und - beschränkt - hinsichtlich der Erfahrung, lehrbar ist. Soweit Otto Bachof[2] ausgeführt hat, Verwaltungskunst lasse sich nicht lehren (sondern - siehe oben - nur durch eigene Anschauung lernen), ist dem dennoch in dem Sinn beizupflichten, daß durch Lehren das gesamte erforderliche Verwaltungskönnen als ganzes nicht vermittelt werden kann.
Zur Lernbarkeit kann man dann Otto Bachofs treffende Formulierung übernehmen, daß das Verwalten "bis zu einem gewissen Grade" lernbar ist.[3]

---

1) a.a.O.

2) a.a.O.

3) Otto Bachof a.a.O.; ähnlich beispielsweise Werner Thieme, DÖV 1962, S. 521 ff, 524 (sogar "lehrbar"); Hans Peters, Kommunalpolitische Blätter 1955, S. 99 ff, 101; Hans J. Wolff, DVBl. 1959, S. 837.

3. Teil

Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten als maßgebliche Grundlage für den Inhalt der Könnensanforderungen

§ 21: Allgemeines

Der Inhalt der Könnensanforderungen an die leitenden Gemeindebeamten wird allein von den Verwaltungsaufgaben bestimmt, die den leitenden Gemeindebeamten gestellt sind. Von der Aufgabenstellung hängt es ab, wie weit die Könnensanforderungen gehen. Ein Überblick über das Ausmaß dieser Aufgabenstellung soll Gegenstand des dritten Teils dieser Untersuchungen sein.

Nur um das Ausmaß der Aufgabenstellung, noch nicht um den Inhalt der einzelnen Verwaltungsaufgaben soll es an dieser Stelle gehen. Zum Inhalt mag zunächst die allgemeine Angabe genügen, daß Gegenstand sämtlicher Verwaltungsaufgaben immer die Realisierung des Gemeinwohls ist.[1)]

Die Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten folgt aus den Aufgaben, die der Gemeinde insgesamt gestellt sind. Auf dieser Grundlage sind es folgende Faktoren, die auf die Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten Einfluß nehmen:

Die vornehmsten Befugnisse bei der Erfüllung der gemeindlichen Verwaltungsaufgaben liegen beim Gemeinderat. Die leitenden Gemeindebeamten sind ihm nachgeordnet. Wie weit das ihre Aufgabenstellung einschränkt, bleibt zu untersuchen.

---

1) Vgl. Erich Becker, DVBl. 1956, S. 4 ff, 6, 9; siehe schon oben § 10 (am Anfang).

Schwankungen im Ausmaß der Aufgaben der Gemeinde insgesamt, wie sie durch Unterschiede in Größe und Verwaltungsverhältnissen und anderes verursacht werden, wirken auch auf die Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten ein.

Die leitenden Gemeindebeamten stehen bei der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben, die ihnen hiernach zufallen, nicht allein, sondern sie teilen sich die Arbeit im Zusammenwirken mit anderen Bediensteten: Es kommt zu vertikaler Arbeitsteilung mit nachgeordneten und zu horizontaler Arbeitsteilung mit gleichgeordneten Bediensteten, was sich entsprechend auf die Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten auswirkt.

Während die letzten beiden Faktoren die Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten je nach den besonderen Gemeindeverhältnissen veränderlich gestalten, sind die Auswirkungen des ersten Faktors in dieser Beziehung starr: Die gemeindeverfassungsrechtlich geregelte Aufgabenteilung mit dem Rat trifft für alle Gemeinden in gleicher Weise zu. Dieser Faktor wird vor den anderen beiden behandelt werden. Dabei wird sich noch nicht die Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten, sondern zunächst die Aufgabenstellung des gesamten dem Rat nachgeordneten Verwaltungsapparats ergeben, dem die leitenden Gemeindebeamten angehören. Dieser nachgeordnete Verwaltungsapparat soll hier als Gemeindedirektorat bezeichnet werden. Das weicht von der Terminologie der Gemeindeordnung ab - "der Gemeindedirektor" steht dort für den gesamten Verwaltungsapparat unterhalb des Rates -, gestattet aber die Unterscheidung vom Gemeindedirektor als dem oberen leitenden Gemeindebeamten.

Sodann werden die Schwankungen im Ausmaß der gemeindlichen Verwaltungsaufgaben insgesamt und im Anschluß daran die Auswirkungen der Arbeitsteilung mit anderen Bediensteten behandelt.

In der Frage der Arbeitsteilung wird zunächst die vertikale Arbeitsteilung - Abgrenzung zwischen dem Bereich der leitenden Gemeindebeamten als Einheit und dem Bereich der nachgeordneten Bediensteten - behandelt werden. Der Fall, daß dem Gemeindedirektor weitere leitende Gemeindebeamte, nämlich die Beigeordneten beigegeben werden, die als seine Gehilfen in Teile seiner Aufgabenstellung einrücken, bleibt hier noch außer Betracht. Dabei wird sich die Aufgabenstellung des Gemeindedirektors ergeben, die allerdings noch nicht um die Entlastung bereinigt ist, welche bei Bestellung von Beigeordneten eintritt.

Unter der Frage der horizontalen Arbeitsteilung folgt die Untersuchung, welchen Teil der Aufgabenstellung des Gemeindedirektors die Beigeordneten übernehmen und wie das auf die Aufgabenstellung des Gemeindedirektors zurückwirkt.

1. Abschnitt: Aufgabenstellung des Gemeindedirektorats

§ 22: Grundlagen

a) System der gesetzlichen Regelung und Könnensanforderungen

Die Festlegung der Aufgaben des Gemeindedirektors nach dem "allzuständigen" (vgl. § 28 Abs. 1 GO) Rat geschieht durch ausdrückliche Begründung von Zuständigkeiten. Auch im Rahmen der so begründeten Zuständigkeiten waltet das Gemeindedirektorat aber nicht völlig selbständig. Dem Rat wird Einfluß auf diese Zuständigkeiten auf einem oder gleichzeitig mehreren der folgenden Wege eröffnet:

Außer dem Gemeindedirektorat kann gleichzeitig der Rat zuständig sein (überlagernde Zuständigkeit; vgl. § 47 Abs. 1 S. 1 GO - Vorbereitung der Ratsbeschlüsse -: Vorbereitungsmaßnahmen kann immer auch der Rat im Nebeneinander mit dem

Gemeindedirektor treffen).
Dem Rat kann weiter das Recht eingeräumt sein, Zuständigkeiten des Gemeindedirektorats völlig an sich zu ziehen (vgl. § 28 Abs. 3 GO für die einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung).
Soweit es nach Gesetz oder Ermessen des Rates bei der Zuständigkeit des Gemeindedirektorats bleibt, stehen dem Rat Kontrollrechte zu (vgl. §§ 40 Abs. 2 S. 1 GO - allgemeines Überwachungsrecht -, 47 Abs. 1 S. 2 GO - Kontrolle u.a. bei Ausführung von Ratsbeschlüssen).

Was sich danach für die Aufgabenstellung des Gemeindedirektors ergeben wird, interessiert hier unter dem Gesichtspunkt der Könnensanforderungen: Es wird entscheidend darauf ankommen, ob die grundsätzliche Beschränkung des Gemeindedirektorats auf gewisse Zuständigkeiten auch eine entsprechende Einschränkung von Könnensanforderungen zur Folge hat und ob weiter Einschränkungen von Könnensanforderungen daraus folgen, daß das Gemeindedirektorat selbst im Rahmen seiner Zuständigkeiten noch der Einwirkung des Rats unterliegt.
Es geht um eine Einordnung, die auf die Könnensanforderungen ausgerichtet ist.

Die erste der soeben gestellten Fragen - ob die grundsätzliche Beschränkung des Gemeindedirektorats auf gewisse Zuständigkeiten eine entsprechende Einschränkung von Könnensanforderungen zur Folge hat - muß den nachfolgenden Erörterungen vorbehalten bleiben. Die weitere Frage jedoch, ob die immer bestehenden Einwirkungsrechte des Rates zusätzlich zur Minderung von Könnensanforderungen führen, kann schon hier verneinend beantwortet werden:

Weder eine überlagernde Zuständigkeit des Rates noch das Vorhandensein von Kontrollrechten - mögen mit dem allgemeinen Überwachungsrecht des § 40 Abs. 2 S. 1 GO nun Weisungsbefugnisse oder nur Rechtsaufsichtsbefugnisse oder gar nur ein

Unterrichtungsrecht gegeben sein -[1] noch das Recht des Rates, Zuständigkeiten ganz an sich zu ziehen, können sich in Form einer Minderung von Könnensanforderungen niederschlagen. Denn dies alles befreit den Gemeindedirektor und seinen Verwaltungsapparat nicht davon, alle nötigen Überlegungen auch selbst anzustellen. Weisungen könnten allenfalls dann, wenn sie frühzeitig gegeben werden, dem Gemeindedirektorat von Fall zu Fall Überlegungen ersparen. Doch kann das die Könnensanforderungen schon wegen des möglichen Ausbleibens von Weisungen nicht mindern. Ebenso liegt es hinsichtlich der Möglichkeit, daß der Rat Zuständigkeiten völlig an sich zieht. Der Rat muß nicht davon Gebrauch machen und kann - worauf die leitenden Gemeindebeamten vorbereitet sein müssen - eine dem Gemeindedirektorat entzogene Zuständigkeit auch jederzeit wieder zurückgeben.

Da also die verschiedenen Möglichkeiten des Rates, trotz grundsätzlich gegebener Zuständigkeit des Gemeindedirektorats einzuwirken, auf die Könnensanforderungen keinen Einfluß haben können, werden sie in den nachstehenden Erörterungen nicht beachtet.

b) Arten der Verwaltungsaufgaben: Grundsätzliches

Unterscheiden kann man die Stellung des Gemeindedirektorats bei den materiellen Verwaltungsaufgaben der Gemeinde und bei ihren organisatorischen Verwaltungsaufgaben.

Materielle Verwaltungsaufgabe ist alles, was der Gemeinde an Realisierung des Gemeinwohls der Bürger zu tun obliegt; das sind die Auftragsangelegenheiten und die Pflichtaufgaben

---

1) Vgl. Walter Bückmann, Kommunalverfassung im Lande Nordrhein-Westfalen, S. 39, 40 (für Weisungsbefugnisse); Kurt Kottenberg, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 40 Anm. IV (dagegen).

zur Erfüllung nach Weisung, die gesamten sonstigen Selbstverwaltungsangelegenheiten und die Hilfsaufgabe der Vertretung der Gemeinde nach außen.

Die organisatorischen Verwaltungsaufgaben bestehen darin, den zur Erfüllung der materiellen Verwaltungsaufgaben erforderlichen Verwaltungsapparat einzurichten und zum Einsatz bereitzustellen. Die Erfüllung der organisatorischen dient also der Erfüllung der materiellen Verwaltungsaufgaben, indem sie die organisatorischen Voraussetzungen schafft. Man kann die materiellen Verwaltungsaufgaben auch als primäre, die organisatorischen Verwaltungsaufgaben als sekundäre Aufgaben charakterisieren.

Die organisatorischen Verwaltungsaufgaben sind vorwiegend interner Art[1], doch fallen darunter auch wichtige Aufgaben, die nach außen wirken; so die Einstellung von Bediensteten und die Beschaffung von Einrichtung und Betriebsstoffen. Mit gewissen Einschränkungen kann man sagen, daß es bei den organisatorischen Verwaltungsaufgaben um Bereitstellung und Einsatz der zur Erfüllung der materiellen Verwaltungsaufgaben erforderlichen Mittel persönlicher, sächlicher und finanzieller Art geht[2] (Einschränkungen insofern, als Aufgaben wie die Einziehung von Gemeindesteuern, Beiträgen und Gebühren bereits zu den materiellen Verwaltungsaufgaben gehören, obwohl sie schließlich ebenfalls der Organisation - nämlich der Beschaffung von Mitteln - dienen).

Bei den organisatorischen Verwaltungsaufgaben sollen im folgenden in Anlehnung an Walter Bückmann[3] der Bereich der

---

1) Zum Ausdruck vgl. Walter Bückmann, Kommunalverfassung im Lande Nordrhein-Westfalen, S. 50.

2) Vgl. auch Walter Bückmann, Kommunalverfassung im Lande Nordrhein-Westfalen, S. 52, 53; Heinz Becker, Die Rechtsverhältnisse der hauptamtlichen Wahlbeamten der Gemeinden und Landkreise, S. 42.

3) Kommunalverfassung im Lande Nordrhein-Westfalen, S. 52-54, 50-52.

Organisations- und Leitungsgewalt und die - sonstigen - Internaufgaben unterschieden werden. In den Bereich der Organisations- und Leitungsgewalt fallen die eigentlichen, das heißt die unmittelbar der Bereitstellung der Verwaltungsmittel dienenden organisatorischen Aufgaben, in den Bereich der Internaufgaben fallen gewisse begleitende Aufgaben: hauptsächlich solche des Kontakts und die Beanstandungszuständigkeit.

§ 23: Materielle Verwaltungsaufgaben

a) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, Auftragsangelegenheiten

Beim Gemeindedirektorat liegt die Durchführung der staatlichen Weisungen bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten (§ 47 Abs. 1 S. 2 GO). Wichtiger ist, daß das Gemeindedirektorat in diese Aufgaben auch jenseits von Weisungen nachhaltig eingeschaltet ist; es gilt alles, was sogleich für die Verwaltungsangelegenheiten generell - Planung der Vorhaben und ihre Ausführung - ausgeführt wird.

b) Ausführung der Verwaltungsvorhaben

In sämtlichen Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde hat das Gemeindedirektorat umfassende Zuständigkeiten für die Ausführung der Verwaltungsvorhaben. Ihm obliegt die Ausführung sowohl in Angelegenheiten, in denen der Rat beschließt (§ 47 Abs. 1 S. 2 GO) als auch in Angelegenheiten, deren Entscheidung der Rat oder ein Ausschuß an den Gemeindedirektor delegiert hat (§ 47 Abs. 1 S. 3 GO gibt dem Gemeindedirektor für diesen Fall die Entscheidungsgewalt; dann muß erst recht die Ausführung bei ihm liegen) sowie bei den einfachen Geschäften der laufenden Verwaltung, die ohnehin

grundsätzlich ganz dem Gemeindedirektorat zugewiesen sind (§ 28 Abs. 3 GO). Das Gemeindedirektorat führt also grundsätzlich alle Verwaltungsvorhaben aus.

c) Planung der Verwaltungsvorhaben

Das Gemeindedirektorat ist aber mehr als nur ausführender Apparat. Für die Könnensanforderungen an die leitenden Gemeindebeamten ist entscheidend, daß dem Gemeindedirektorat auch der wichtigere Teil der gemeindlichen Aufgabenerfüllung, nämlich außer der Ausführung die Planung der Verwaltungsvorhaben - man kann auch von Planung der Verwaltungsentscheidungen sprechen - zufällt.

Für die einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung und in sonstigen Verwaltungsangelegenheiten, die der Rat oder die Ausschüsse dem Gemeindedirektor zur Entscheidung übertragen, liegt die Entscheidungsbefugnis ohnehin beim Gemeindedirektorat (§§ 28 Abs. 3, 47 Abs. 1 S. 3 GO).

Aber auch in den anderen Verwaltungsangelegenheiten entbindet die Entscheidungskompetenz des Rates den Gemeindedirektor nicht von der Planungsarbeit. Zwar darf der Rat kraft seiner Entscheidungskompetenz im Einzelfall auch ohne den Gemeindedirektor eine Entscheidung vorbereiten - soweit derartiges ohne Hilfestellung des Gemeindedirektorats überhaupt möglich ist. Grundsätzlich aber - und das ist für die Könnensanforderungen allein maßgebend - liegt die volle Planungszuständigkeit auch in allen den Fällen beim Gemeindedirektorat, in denen Rat oder Ausschüsse die Entscheidung treffen. Das ergibt sich aus § 47 Abs. 1 S. 1 GO, wonach dem Gemeindedirektor die Vorbereitung der Rats- und Ausschußbeschlüsse obliegt.

Für die Könnensanforderungen ist es wesentlich, daß auch in diesen Angelegenheiten das Gemeindedirektorat sich nicht etwa

mit Arbeit minderer Intensität begnügen darf, sondern vollwertige Planung einschließlich uneingeschränkter Planungsinitiative und einschließlich der Einstellung des Vorhabens in die Gesamtzusammenhänge zu leisten hat. Das Gemeindedirektorat darf sich nicht darauf beschränken, Initiativen des Rates abzuwarten und sich dazu gutachtlich zu äußern (das würde auch sehr schnell zum Zusammenbruch der Gemeindeverwaltung führen). § 47 Abs. 1 S. 1 GO erlegt dem Gemeindedirektor und seinem Verwaltungsapparat vielmehr auf, von sich aus umfassend in allen Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde planend tätig zu werden; dies selbst dann, wenn der Rat bereits von sich aus eine Initiative ergriffen hat: Das Gemeindedirektorat hat in diesem Fall das Vorhaben dennoch voll nachzuprüfen und möglichen Fehlentscheidungen vorzubeugen (Rederecht des Gemeindedirektors nach § 48 Abs. 1 S. 2 GO). Für die Planungsvorhaben von besonderer Bedeutung ergibt sich das mittelbar aus § 46 Abs. 1 S. 2 GO (Hauptausschuß ist zu unterrichten); es gilt aber auch allgemein.[1)]

So obliegt es beispielsweise dem Gemeindedirektorat, die der Gemeinde dienlichen Satzungen vorzubereiten und vorzuschlagen (vgl. für die Haushaltssatzung ausdrücklich § 86 Abs. 1 und 2 GO), obwohl die erforderlichen Beschlüsse allein dem Rat vorbehalten sind (§ 28 Abs. 1 S. 2 Buchstaben g und h GO). Der Gemeindedirektor mit seinem Verwaltungsapparat tritt also als vollwertiger "Gegenspieler" des Rates auf[2)], der jederzeit sachdienliche Entscheidungen selbständig auszuarbeiten (und erforderlichenfalls beim Rat zu Gehör zu bringen) hat.[3)]

---

1) Vgl. Hans Peters, Kommunalpolitische Blätter 1955, S. 65 ff, 99 ff, 101; Otto Ziebill, Der Städtetag 1959, S. 3; BVerfG Beschluß vom 17.10.1957 - 1 BvL 1/57, BVerfGE 7, S. 155 ff, 164.

2) Vgl. Walter Bückmann, Kommunalverfassungsrecht im Lande Nordrhein-Westfalen, S. 54.

3) Vgl. auch Walter Bückmann a.a.O. (vorige Anm.), S. 51; auch Werner Elsner, Peters' Handbuch 1. Band, S. 280 ff, 311: " ... ein sicheres Erkennen ihrer kommunalpolitischen Aufgaben".

Das Gemeindedirektorat hat, wie das bisher Gesagte ergibt, in allen Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde außer der Ausführung auch die gesamte Planung vorbereitend zu leisten. Unter dem Gesichtspunkt der Könnensanforderungen bleibt jedoch noch zu bedenken, daß man verschiedentlich bei der gemeindlichen Planung und Entscheidung einen politischen und einen fachlichen Teil zu unterscheiden versucht hat, wobei der politische Teil dem Rat vorbehalten sein und der fachliche Teil dem Gemeindedirektor mit seinem Verwaltungsapparat zukommen soll.[1)]
Das könnte so zu verstehen sein, daß der Gemeindedirektor die "politischen" Erwägungen nicht - auch nicht als Gedankengänge der Planung - zu vollziehen haben soll. Das ist jedoch mißverständlich.

Das "Politische" im eigentlichen Wortsinn einer am Gemeinwohl, also an der Sachgerechtigkeit ausgerichteten sachgebundenen Entscheidung läßt sich nicht vom "Fachlichen" trennen. Vielmehr wären in diesem Sinn an sich alle Planungserwägungen der Gemeinde politisch (weil auf das Gemeinwohl gerichtet) und zugleich fachlich (weil an der Sache orientiert). Eine Gegenüberstellung von "politisch" und "fachlich" wäre dann so zu verstehen, daß das "Politische" - da neben ihm ein Bereich des "Fachlichen" vorausgesetzt wird - offenbar die obersten der Gemeinwohlerwägungen erfassen soll. So verstanden würden Formulierungen der oben genannten Art auf eine Verminderung der dem Gemeindedirektorat gestatteten Planungserwägungen gerade um die vornehmsten und übergeordneten Erwägungen - mit entsprechenden Folgen bei den Könnensanforderungen - hinauslaufen.

Sollten die bezeichneten Formulierungen so gemeint sein,

---

1) Vgl. Hans Peters, Die Gewaltentrennung in moderner Sicht, S. 27; Heinz Becker, Die Rechtsverhältnisse der hauptamtlichen Wahlbeamten der Gemeinden und Landkreise, S. 45; BVerfG Beschluß vom 17.10.1957 - 1 BvL 1/57 -, BVerfGE 7, S. 155 ff, 162.

so ist ihnen zu widersprechen. Es ist, wie schon oben angedeutet wurde, gerade wesentlich für das von der Gemeindeordnung gewollte Nebeneinander von Rat und Gemeindedirektorat, daß der Gemeindedirektor sämtliche Gemeinwohlerwägungen selbst anzustellen hat, um auf der Grundlage der Sachkunde für sachgerechte Entscheidungen des Rates zu sorgen. Außer dem Rat hat also auch der Gemeindedirektor mit seinem Verwaltungsapparat die in solchem Sinn politischen Erwägungen anzustellen.

Die genannten Formulierungen mögen aber auch so zu verstehen sein, daß "politisch" im Sinn des etwas abwertenden allgemeinen Sprachgebrauchs verwendet wird, wonach das Politische erst nach Auslotung sachorientierter Erwägungen beginnt und u.U. nur Dinge wie die Abmessung an parteilichen Weltanschauungen und die sogenannte Durchsetzbarkeit (Rücksichtnahme auf starke Wählergruppen und dergleichen) zum Gegenstand hat.[1)]

Auch dann würden allerdings Bedenken bestehen, ob die Annahme richtig sein kann, derartige Erwägungen seien dem Gemeindedirektor und seinem Verwaltungsapparat vorenthalten. (Man wird es vielmehr für geboten erachten müssen, daß das Gemeindedirektorat im Interesse realistischer Verfolgung der Sachziele auch solche Erwägungen einbezieht.) Die Könnensanforderungen wären aber ohnehin nicht berührt, weil für Erwägungen solcher Art ein besonderes Können nicht erforderlich ist.

Berechtigt wären hiernach die soeben behandelten Formulierungen nicht, falls sie den Gemeindedirektor und seinen Verwaltungsapparat von politischen Erwägungen ausschließen wollten. Sie legen aber wohl das Gewicht ohnehin allein auf die umgekehrte Sachlage, die für den Rat ersichtlich wird: Er ist zwar zu "politischen" Erwägungen in der Lage, aber von der genaueren Sachkunde weitgehend ausgeschlossen, mit der die Verwaltungsvorhaben fundiert werden müssen; ein Umstand, der

---

1) Vgl. auch Hans Peters, Kommunalpolitische Blätter 1955, S. 65 ff, 66.

schon auf normale Behördenchefs[1] und umso mehr auf den Gemeinderat - er und nicht der Gemeindedirektor ist in Nordrhein-Westfalen Chef der Verwaltung[2] - als ein aus ehrenamtlich tätigen Volksvertretern zusammengesetztes parlamentsähnliches Organ[3] zutreffen muß.

Dem Gemeindedirektorat obliegt im Bereich der materiellen Verwaltungsaufgaben also - trotz der Entscheidungskompetenzen des Rates - die gesamte Planung aller gemeindlichen Verwaltungsvorhaben einschließlich aller Gemeindewohlerwägungen. Der Gemeindedirektor wird dadurch noch nicht zum Kommunalpolitiker[4], wohl aber muß außer dem Rat auch er der Planung wegen die politischen, das heißt die Gemeinwohlerwägungen anstellen.

d) Vertretung der Gemeinde nach außen

Schließlich hat der Gemeindedirektor die Aufgabe der Vertretung der Gemeinde nach außen in allen Angelegenheiten (§§ 55, 56 Abs. 1 GO). Besonders in Wahrnehmung dieser Aufgabe müssen der Gemeindedirektor und sein Verwaltungsapparat auch nach außen ihr Können, nicht zuletzt ihre juristischen Fähigkeiten, bewähren. Es handelt sich jedoch im wesentlichen

---

1) Vgl. Klaus Müller-Heidelberg, in: Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 30 (1966), S. 96 f.

2) Vgl. dazu Hans Peters, Kommunalpolitische Blätter 1955, S. 65 ff, 99 ff, 100; auch Walter Bückmann, Kommunalverfassungsrecht im Lande Nordrhein-Westfalen, S. 62, 63, 64.

3) Vgl. Heinz Becker, die Rechtsverhältnisse der hauptamtlichen Wahlbeamten der Gemeinden und Landkreise, S. 38 - 40, 45.

4) Vgl. die entgegengesetzte Äußerung bei Werner Elsner, Peters' Handbuch, 1. Band, S. 280 ff, 311 für die leitenden Gemeindebeamten in Längern mit Magistratsverfassung: "vornehmlich Kommunalpolitiker".

um dasjenige Können, das schon für die "eigentlichen" materiellen Verwaltungsaufgaben benötigt wird (und nun zusätzlich in Erscheinung tritt). Aus der Sicht der Könnensanforderungen darf die Vertretungsaufgabe deshalb insoweit außer Betracht gelassen werden. Sie besteht aus dieser Sicht dann noch im Umgang mit Menschen und Mitteilungsvorgängen: Dinge, die auch im Rahmen der Kontaktaufgaben aus dem Bereich der organisatorischen Verwaltungsaufgaben gefordert werden (dazu unten § 24). Da die Vertretungsaufgabe hierin an Könnensanforderungen nur dasselbe wie jene Kontaktaufgaben mit sich bringt, kann sie für die weiteren Erörterungen auch insoweit unbeachtet bleiben.

§ 24: Organisatorische Verwaltungsaufgaben

a) Organisations- und Leitungsgewalt

Unter den organisatorischen Verwaltungsaufgaben ist am wichtigsten der Bereich der Organisations- und Leitungsgewalt. Es handelt sich hier um diejenigen Aufgaben, die unmittelbar der Gestellung der Verwaltungsmittel (persönlicher, sächlicher und finanzieller Art) gelten. (Davon sind gewisse Hilfsaufgaben zu unterscheiden, die diesem Ziel noch mittelbar dienen; zu ihnen sogleich unter b).)[1] Hierher gehören alle organisatorischen Dinge von der Aufstellung des Haushaltsplanes bis zur Einstellung von Bediensteten und Beschaffung von Einrichtung und Betriebsstoffen.

Alle diese Aufgaben sind weitgehend dem Gemeindedirektor und seinem Verwaltungsapparat zugewiesen (vgl. §§ 53 Abs. 1 S. 1

---

1) Vgl. Walter Bückmann, Kommunalverfassung im Lande Nordrhein-Westfalen, S. 52, 53; auch Heinz Becker, Die Rechtsverhältnisse der hauptamtlichen Wahlbeamten der Gemeinden und Landkreise, S. 42.

GO), was entsprechende Könnensanforderungen zur Folge hat. Nur einzelne Bereiche fallen aus der Zuständigkeit des Gemeindedirektorats heraus; für sie ist zu prüfen, wie weit das für die Könnensanforderungen erheblich wird.

Daß dem Gemeindedirektorat Dinge wie die ratsinterne Organisation und Angelegenheiten eines etwa bestehenden Rechnungsprüfungsamts (§§ 100, 101 GO) nicht obliegen, hat für die Könnensanforderungen offenbar keine wesentliche Bedeutung. Der in einem Rechnungsprüfungsamt erforderliche Sachverstand muß im Gemeindedirektorat - was ja selbst die zu prüfenden Vorgänge gestaltet - ohnehin vorhanden sein.

Unter dem Gesichtspunkt der Könnensanforderungen ist es auch offensichtlich unerheblich, daß dem Gemeindedirektor - dem grundsätzlich alle Maßnahmen der Geschäftsverteilung obliegen (§ 53 Abs. 1 S. 1 GO) - unter Umständen die Festlegung des Geschäftskreises der Beigeordneten vom Rat vorenthalten wird (§ 53 Abs. 1 S. 2 GO).

Eher könnte es Bedeutung haben, daß der Gemeindedirektor für die Einstellung, Beförderung und Entlassung der Beamten nicht zuständig ist (diese Maßnahmen liegen beim Rat; siehe § 54 Abs. 1 S. 2 GO) und diese Zuständigkeiten unter Umständen auch hinsichtlich der Angestellten und Arbeiter an den Rat abgibt (§ 54 Abs. 1 S. 4 GO).

Hierzu mag zunächst betont werden, daß beim Gemeindedirektor aber jedenfalls die Dienstvorgesetztenstellung (§ 53 Abs. 2 GO) und die Vorgesetztenstellung - Leitung der Geschäfte (§ 53 Abs. 1 S. 1 GO) - gegenüber allen Gemeindebediensteten liegen; also die beamtenrechtlichen Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten der Bediensteten (Dienstvorgesetzter; vgl. § 3 Abs. 2 LBG) ebenso wie die Anordnungen zu ihrer Tätigkeit.[1)] Schon hierfür wird alles Können - bei-

1) Vgl. dazu auch Kurt Kottenberg, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 53 Anm. I 1 und IV 1.

spielsweise auf dem Gebiet der Menschenkenntnis und Menschenführung auch juristisches, nämlich beamtenrechtliches Können - erforderlich sein, das für Entscheidungen über Einstellung, Beförderung und Entlassung zu verlangen ist.

Im übrigen liegt es hier ebenso wie hinsichtlich der Verwaltungsvorhaben im Bereich der materiellen Verwaltungsaufgaben: Die Entscheidungskompetenz des Rates entbindet das Gemeindedirektorat nicht davon, sämtliche entscheidungserhebliche Überlegungen auch von sich aus anzustellen, damit Fehlentscheidungen vermieden werden. Dies gilt hier umso mehr, als das Gemeindedirektorat schließlich selbst mit dem Einsatz der Bediensteten befaßt ist.[1] So ist es beispielsweise selbstverständlich, daß Beurteilungen der Bediensteten inhaltlich nur vom Gemeindedirektorat als der mit den Bediensteten arbeitenden Stelle ausgehen können.

b) (Sonstige) Internaufgaben

Aus dem Bereich der - sonstigen - Internaufgaben, das heißt der Aufgaben, die dem Zusammenspiel der verschiedenen Stellen der Gemeindeverwaltung als Voraussetzung für das Funktionieren des Verwaltungsapparats dienen, sind Tätigkeiten wie die Beteiligung des Gemeindedirektors an der Aufstellung der Tagesordnung der Ratssitzungen (§ 33 Abs. 1 S. 2 GO) für die Könnensanforderungen ohne jede Bedeutung. Unter dem Gesichtspunkt der Könnensanforderungen kann sich die Betrachtung auf die Beanstandungszuständigkeit des Gemeindedirektors (§ 39 GO) und auf die Kontaktaufgaben beschränken.

Die Beanstandungszuständigkeit des Gemeindedirektors nach § 39 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GO erfordert erhebliche Sachkunde

---

1) Vgl. auch Walter Bückmann, Kommunalverfassung im Lande Nordrhein-Westfalen, S. 52, 53.

und stellt hohe Anforderungen insbesondere an das juristische Können. Doch handelt es sich um Anforderungen, die das Gemeindedirektorat schon wegen der zuvor besprochenen Verwaltungsaufgaben erfüllen muß: Die Beschlüsse, die das Gemeindedirektorat beanstanden können muß, muß es auf der anderen Seite in Erfüllung seiner sonstigen Verwaltungsaufgaben auch schon selbst vorbereiten können. Dafür ist die gleiche Bewältigung der Materie erforderlich, die für die Beanstandungstätigkeit Voraussetzung ist.

Darüber hinaus fordert die Beanstandungszuständigkeit Fähigkeiten auf dem Gebiet des Mitteilens und des Umgangs mit Menschen. Auch derartiges Können muß aber schon wegen anderer Aufgaben, nämlich wegen der sogleich zu besprechenden Kontaktaufgaben vorgewiesen werden. Aus dem Blickwinkel der Könnensanforderungen kann deshalb die Beanstandungszuständigkeit außer Betracht gelassen werden.

Es bleibt im Bereich der - sonstigen - Internaufgaben bei den Obliegenheiten, die soeben als Kontaktaufgaben bezeichnet worden sind. Unter diesem Begriff werden hier alle nachstehenden Verwaltungsaufgaben zusammengefaßt:

Schon durch die Zuweisung der Organisations- und Leitungsgewalt bedingt, sind die Aufgaben des Kontakts innerhalb des Gemeindedirektorats: Umgang mit Menschen, Mitteilungsvorgänge (Mitteilung von Sachverhalten, Vorgängen in der Verwaltung, Auffassungen, Entscheidungen, Anweisungen).

Es tritt eine Reihe von Aufgaben des Kontakts zu Gemeindestellen außerhalb des Gemeindedirektorats hinzu: Gegenüber dem Rat und den Ausschüssen hat das Gemeindedirektorat verschiedene Unterrichtungs-, Teilnahme-und Redeobliegenheiten; so nach § 47 Abs. 2 GO (Unterrichtung des Bürgermeisters) und nach § 46 Abs. 2 GO (Auskunft an den Bürgermeister auf Verlangen) sowie nach § 46 Abs. 1 S. 2 GO (Unterrichtung des Hauptausschusses über Planungsvorhaben von besonderer Be-

deutung). Solcher Unterrichtung (wie auch der Vermeidung von Fehlmaßnahmen des Rats und der Ausschüsse) dient die Teilnahme des Gemeindedirektors an den Ratssitzungen mit dem Recht und - auf Verlangen - der Pflicht, seine Ansicht zu einem Tagesordnungspunkt darzulegen (§ 48 Abs. 1 GO) sowie sein Recht und - auf Verlangen - seine Pflicht zur Teilnahme an den Ausschußsitzungen (§ 48 Abs. 2 S. 1 GO).

Schließlich gibt es noch Aufgaben des Kontakts zu Stellen, die ganz außerhalb der Gemeindeverwaltung liegen - so beispielsweise zu anderen Verwaltungen, zur Aufsichtsbehörde oder zu Privatleuten wie etwa den Lieferanten von Betriebsbedarf -, die aber hier mangels Bedeutung für die Könnensanforderungen nicht näher betrachtet werden sollen.

Bei allen diesen Kontaktaufgaben ist unter dem Gesichtspunkt der Könnensanforderungen erheblich, daß sie den verschiedensten Umgang mit Menschen und Mitteilungshandlungen jeder Art, also auch das entsprechende Können verlangen. Weitere Bedeutung haben die Kontaktaufgaben hier nicht. Das Können betreffend die mitzuteilenden Dinge als solche ist bereits Gegenstand der Anforderungen, welche die übrigen organisatorischen und die materiellen Verwaltungsaufgaben mit sich bringen. Die Kontaktaufgaben erlangen hierin auch nicht etwa in der Weise Bedeutung, daß sie dem Gemeindedirektor selbst oder seinen Beigeordneten - weil gewisse Kontaktaufgaben ihnen persönlich obliegen - eine Sachkunde von den Gegenständen der Mitteilung auferlegen, die sonst nur von den nachgeordneten Bediensteten zu verlangen wäre. Die Kontaktaufgaben ändern eine solche Verteilung der Könnensanforderungen nicht; vielmehr führt der Weg in solchen Fällen über eine Aufbereitung des Mitteilungsstoffes durch den zuständigen Bediensteten. (Daß die leitenden Gemeindebeamten in der Lage sein müssen, das Aufbereitete kritisch zu beurteilen, folgt dann aus den Anforderungen ihrer übrigen organisatorischen und materiellen Verwaltungsaufgaben.)

Gleiches gilt im übrigen auch hinsichtlich der Beanstandungszuständigkeit.[1)]

Zusammenfassung zum 1. Abschnitt

Insgesamt ist zur Aufgabenstellung des Gemeindedirektorats folgendes festzuhalten:

Das Gemeindedirektorat ist nicht nur in die Ausführung, sondern vor allem auch in die Planung aller Verwaltungsvorhaben auf dem Gebiet der materiellen Verwaltungsaufgaben der Gemeinde so stark eingeschaltet, daß im Gemeindedirektorat alles Können vorhanden sein muß, das die materiellen Verwaltungsaufgaben überhaupt verlangen. Die Entscheidungskompetenzen des Rates bringen keine Einschränkung mit sich.

Gleiches gilt hinsichtlich der organisatorischen Verwaltungsaufgaben. Auch für sie kann die bisher nur bei den materiellen Verwaltungsaufgaben verwendete Ausdrucksweise Anwendung finden, daß das Gemeindedirektorat die Planung und Ausführung der Verwaltungsvorhaben zu besorgen hat; undzwar in so weitem Umfang, daß das Gemeindedirektorat allen Könnensanforderungen der gesamten organisatorischen Verwaltungsaufgaben gewachsen sein muß. Von den organisatorischen Verwaltungsaufgaben brauchen im übrigen unter dem Gesichtspunkt der Könnensanforderungen nur zwei Gruppen, nämlich die Aufgaben der Organisations- und Leitungsgewalt und die Kontaktaufgaben beachtet zu werden.

---

1) Insofern ist es ungenau, wenn an Aufgaben wie die Beanstandungszuständigkeit Könnensanforderungen geknüpft werden, die ursprünglich aus materiellen Verwaltungsaufgaben oder aus dem Bereich der Organisations- und Leitungsgewalt herrühren. So aber zum Beispiel Erich Becker, DVBl. 1956, S. 4 ff, 9: für das Erfordernis umfassender Rechtskenntnisse beim Gemeindedirektor Anknüpfung an die Beanstandungszuständigkeit.

2. Abschnitt: Auswirkungen unterschiedlicher Gemeindeverhältnisse und Auswirkungen vertikaler Arbeitsteilung - Aufgabenstellung des Gemeindedirektors

§ 25: Allgemeines

Schon oben[1] sind die Auswirkungen unterschiedlicher Gemeindeverhältnisse, insbesondere verschiedener Gemeindegröße und verschiedener gemeindlicher Verwaltungsverhältnisse auf die Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten angedeutet worden: Einerseits schlagen die dementsprechenden Unterschiede im Ausmaß der gemeindlichen Verwaltungsaufgaben unmittelbar auf die Aufgaben des Gemeindedirektors und seiner leitenden Beamten durch, da deren Aufgaben in der Erfüllung von Gemeindeaufgaben bestehen. Das Ausmaß der Aufgaben der leitenden Gemeindebeamten hängt also von den unterschiedlichen Gemeindeverhältnissen, insbesondere von der Größe und den Verwaltungsverhältnissen der jeweiligen Gemeinde ab. Andererseits steht ein weiterer Faktor, der die Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten beeinflußt, nämlich die Arbeitsteilung mit anderen Bediensteten,[2] nicht völlig unabhängig neben den Auswirkungen unterschiedlicher Gemeindeverhältnisse. Vielmehr haben die Unterschiede im Ausmaß der gemeindlichen Verwaltungsaufgaben, die durch die Verschiedenheit der jeweiligen Gemeindeverhältnisse verursacht werden, zusätzlich auch Auswirkungen auf das Maß der Arbeitsteilung zwischen leitenden Gemeindebeamten und anderen Bediensteten der Gemeinde: Je größer das Ausmaß der gemeindlichen Aufgaben insgesamt, desto größer ist damit auch das Ausmaß der Aufgaben, in die die leitenden Gemeindebeamten eingeschaltet sind und desto stärker müssen diese durch Funktionsabgabe an nachgeordnete Bedienstete (vertikale Arbeitsteilung) oder durch Aufgabenteilung mit gleichgeord-

---

1) § 21.

2) Auch dazu siehe schon oben § 21.

neten Bediensteten (horizontale Arbeitsteilung; Vermehrung der Zahl der leitenden Gemeindebeamten) entlastet werden.

Hier sollen zunächst die unmittelbaren Auswirkungen unterschiedlicher Gemeindeverhältnisse und danach die Arbeitsteilung einschließlich der soeben genannten mittelbaren Auswirkungen unterschiedlicher Gemeindeverhältnisse behandelt werden.

1. Kapitel: Auswirkungen unterschiedlicher Gemeindeverhältnisse

§ 26: Unmittelbare Auswirkungen der unterschiedlichen Gemeindeverhältnisse; Maßstab der Gemeindegröße

Daß je nach den besonderen Gemeindeverhältnissen sehr erhebliche Unterschiede im Ausmaß der Aufgaben bestehen können, ist im Ausgangspunkt selbstverständlich:
In der kleinen Gemeinde mit einfachen Verwaltungsverhältnissen müssen Umfang und Schwierigkeit der gemeindlichen Aufgaben verhältnismäßig bescheiden, in der großen Gemeinde mit schwierigen Verwaltungsverhältnissen müssen sie weit größer sein. Einige Erläuterungen sind dennoch zweckmäßig.

Zunächst ist ein Unterschied zu machen zwischen den Verhältnissen der Gemeinde an sich - sie sind gemeint, wenn hier auf Größe und Verwaltungsverhältnisse einer Gemeinde abgestellt wird - und einem weiteren Faktor, der die Gemeindeverhältnisse mitbestimmt: dem Umstand, daß bei kleineren Gemeinden auf verschiedenen Wegen eine Entlastung von außen erfolgt.

An dieser Stelle soll nur von den Verhältnissen der Gemeinde "an sich", also von den Auswirkungen unterschiedlicher Gemeindegröße und unterschiedlicher Verwaltungsverhältnisse die

Rede sein (zur Entlastung von außen siehe § 27).

Hinsichtlich dieser Auswirkungen ist der Grundsatz schon soeben zum Ausdruck gekommen: Es ergeben sich zwischen kleinen und großen Gemeinden im Ausmaß der Aufgaben sehr erhebliche Unterschiede; und zwar sowohl in der Menge der Aufgaben als auch in Umfang und Schwierigkeit der einzelnen Aufgabe. Beispielsweise kann eine größere, nicht aber eine kleinere Gemeinde Gymnasium und Krankenhaus haben. Dies alles liegt auf der Hand und bedarf keiner weiteren Erläuterung.

Es mag aber noch folgendes klargestellt werden:
Die Schwierigkeit der Verwaltungsverhältnisse einer Gemeinde ist, auf den großen Zusammenhang gesehen, ihrerseits proportional der Gemeindegröße; denn fast alles, was die Verwaltungsverhältnisse kompliziert, drückt sich in wachsender Gemeindegröße aus. Beispielsweise nehmen Fragen der Gewerbebetriebe an Wichtigkeit zu, je mehr Betriebe sich ansammeln, wobei die versammelte "Wirtschaftskraft" ihrerseits wieder mit der Größe der örtlichen Ansammlung von Einwohnern, also mit der Gemeindegröße parallel läuft. Unter solchen Umständen genügt es für die Zwecke dieser nur auf den Gesamtzusammenhang gerichteten Untersuchung, die Gemeindegröße allein zum Maßstab zu nehmen und auf die Nennung der Verwaltungsverhältnisse zu verzichten. Es wird also im folgenden nur noch die Gemeindegröße angeführt werden.

§ 27: Auswirkungen der Entlastung kleinerer Gemeinden von außen her

Führt schon unterschiedliche Gemeindegröße zu großen Unterschieden im Ausmaß der gemeindlichen Verwaltungsaufgaben, so hat es einen zusätzlichen Verstärkungseffekt, daß kleinere Gemeinden auf verschiedenen Wegen von außen entlastet werden. Da die Leistungskraft kleinerer Gemeinden trotz des verhältnismäßig bescheidenen Umfangs ihrer Aufgaben zu deren Bewäl-

tigung noch immer nicht voll ausreicht, hat man Entlastung in zwei Formen vorgesehen: durch Übertragung von Aufgaben oder doch von Aufgabenerfüllungstätigkeit auf außenstehende kommunale Verwaltungsstellen und durch Hilfe beratender Art seitens außenstehender Verwaltungsstellen.

a) Übertragung von Aufgaben an außenstehende kommunale Verwaltungsstellen

Was den Landschafts- und ähnlichen Verbänden an Aufgaben übertragen ist, bleibt hier außer Betracht; dies ist den Gemeinden so weit entzogen, daß es sich nicht mehr um gemeindliche Verwaltungsaufgaben im hier interessierenden Sinn handelt.

Nicht sehr viel Bedeutung für diese Untersuchung hat auch die Entlastung durch die Ämter; denn es geht hier um die Anforderungen an die hauptamtlichen leitenden Gemeindebeamten und die amtsangehörigen Gemeinden haben in der Regel keine hauptamtliche Gemeindedirektorenstelle. Immerhin mag soviel erwähnt werden:
Die Ämter entlasten ihre Gemeinden von den Kassengeschäften (§ 8 Abs. 1 AO), von der Aufstellung der Haushaltssatzung und -rechnung (teilweise; vgl. § 61 Abs. 1 GO) und vor allem von der Wahrnehmung der meisten Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und der Auftragsangelegenheiten (§ 3 Abs. 1 AO),[1] die in den kleineren Gemeinden einen besonders großen Teil der gemeindlichen Verwaltungsaufgaben ausmachen[2] (Gemeinden mit hauptamtlichem Gemeindedirektor können allerdings diese Pflichtaufgaben selbst wahrnehmen; vgl. §§ 60 Abs. 2 GO, 3 Abs. 1 S. 2 AO).

---

1) Vgl. dazu auch Odenbreit-Hensel, Gemeindeordnung, S. 218.

2) Dazu siehe Odenbreit-Hensel, a.a.O. (vorige Anmerkung), S. 197, 198; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 69.

Da, wie schon ausgeführt, die amtsangehörigen Gemeinden in der Regel keinen hauptamtlichen Gemeindedirektor haben[1], kann die Entlastung durch Ämter im Rahmen dieser den hauptamtlich tätigen leitenden Gemeindebeamten geltenden Untersuchung im folgenden vernachlässigt werden.

Wichtiger ist die Entlastung durch die Kreise. Sie übernehmen die kommunalen Pflichtaufgaben nach Maßgabe des § 2 Abs.2 KrO und die sogenannten überörtlichen - das heißt über die Gebietszuständigkeit oder über die Finanz- und Verwaltungskraft kreisangehöriger Gemeinden hinausgehenden[2] - Selbstverwaltungsangelegenheiten freiwilliger Art; letztere auch dann, wenn zwar einzelne größere Gemeinden des Kreises selbst zur Erfüllung in der Lage wären, aber die kreiseinheitliche Durchführung erforderlich ist.[3]

Der Kreis übernimmt damit von den Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wichtige Teile auf allen Sachgebieten; bei den Ordnungsangelegenheiten ebenso wie bei den Sozial-, Kultur- und Wirtschaftsangelegenheiten (zum Beispiel: Verkehrsbetriebe, Schulen, Krankenhäuser).[4] Das ergibt eine sehr erhebliche Entlastung der kreisangehörigen Gemeinden. Sie wirkt sich in der Skala der Gemeindegrößen

---

1) Wenn einmal der ausgebaute Verwaltungsapparat eines Amtes zur Verfügung steht, wird die Aufsichtsbehörde schon der Auslastung wegen nur ausnahmsweise die Einrichtung einer hauptamtlichen Gemeindedirektorenstelle genehmigen (§ 60 Abs. 2 GO) können. Siehe Odenbreit-Hensel, Gemeindeordnung, S. 223: seinerzeit nur zwei Gemeinden mit hauptamtlichem Gemeindedirektor.

2) Vgl. Arnold Köttgen, Peters' Handbuch, 1. Band, S. 185 ff, 191; Walter Cantner, ebenda, S. 409 ff, 417; siehe auch Die Landkreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland (Herausgeber Hans-Georg Wormit), S. 208.

3) Vgl. Manfred Woite, Die Kompetenzaufteilung im Landkreis und im Amt, S. 85, 86.

4) Vgl. die Aufstellungen in: Die Aufgaben der Landkreise (Herausgeber: Nordrhein-Westfälischer Landkreistag), S. 8 - 9, 18 - 28; Walter Cantner, Peters' Handbuch, 1. Band, S. 409 ff, 425 - 426, 464.

als sprunghafte Aufgabenzunahme am Übergang von den kreisangehörigen zu den kreisfreien Gemeinden aus. Zuvor führt sie bei den kreisangehörigen Gemeinden für sich betrachtet zu einer gewissen Nivellierung zwischen kleineren und größeren Gemeinden, weil auch die größeren Gemeinden dem Aufgabenentzug zugunsten des Kreises nicht entgehen (manche auch bei den sogenannten überörtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten freiwilliger Art nicht; siehe oben).

Einige Bedeutung haben auch die Zweckverbände (Freiverbände, Pflichtverbände, gesetzliche Zweckverbände; vgl. §§ 4 Abs. 1, 13, 22 KommGG)[1], die vor allem von kleineren Gemeinden genutzt werden[2] und von den interessierten Gemeinden im einzelnen festzulegende Verwaltungsaufgaben übernehmen (§ 4 Abs. 1 KommGG). Es wird sich allerdings häufig um Aufgaben handeln, die sonst dem Kreis zufallen würden (siehe auch § 2 Abs. 1 S. 3 KrO), so daß eine zusätzliche Entlastungswirkung nicht sehr ins Gewicht fällt.

Dasselbe gilt von den öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen nach §§ 23 ff KommGG, die gleiches wie ein Zweckverband ermöglichen, ohne daß ein neuer Verwaltungsapparat geschaffen werden muß: Eine Gemeinde entlastet eine andere durch Übernahme bestimmter Verwaltungsaufgaben oder doch Aufgabenerfüllungstätigkeiten (§ 23 Abs. 1 KommGG).

b) Hilfe beratender Art seitens außenstehender Verwaltungsstellen

Wie schon die Entlastung durch Abgabe von Aufgaben, so tritt auch die Entlastung, welche außenstehende Verwaltungsstellen

---

1) Vgl. Odenbreit-Hensel, Gemeindeordnung, S. 210.

2) Vgl. Peter Seydel, Die kommunalen Zweckverbände, S. 85.

durch Hilfe beratender Art gewähren, vor allem bei den kleineren, wenig bei größeren und kaum noch bei den kreisfreien Gemeinden in Erscheinung.

Das gilt von den Möglichkeiten der Beratung mit Vertretern der Regierung oder des Kreises, aber auch von den kommunalen Arbeitsgemeinschaften (§§ 2, 3 Komm GG), in denen sich Gemeinden für einzelne gemeinsam interessierende Vorhaben zusammenfinden können: Die Planungsarbeit muß zwangsläufig hauptsächlich bei den größeren der beteiligten Gemeinden oder bei beteiligten Gemeindeverbänden liegen, da den kleinen Gemeinden die organisatorischen Voraussetzungen fehlen werden.

c) Folgerungen

Wie die vorstehenden Ausführungen ergeben, kommt unter den Einrichtungen der Entlastung von außen her die Hauptbedeutung der Aufgabenübernahme durch die Kreise zu. Daneben sind die Einrichtungen nach dem KommGG (Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, kommunale Arbeitsgemeinschaften) und die Möglichkeiten der Beratung mit Regierungs- und Kreisvertretern zu nennen. Sie fallen jedoch weniger ins Gewicht; auch deshalb, weil sie zum Teil nur solche Entlastungen bringen, die sonst der Kreis übernehmen würde. Im folgenden braucht deshalb nur die Entlastung durch den Kreis näher betrachtet zu werden.

Die Entlastung durch den Kreis und ihr Wegfall bei kreisfreien Gemeinden bedeutet in der Skala der Gemeindegrößen eine sprunghafte Aufgabenzunahme am Übergang von den kreisangehörigen zu den kreisfreien Gemeinden. Zuvor bewirkt sie bei den kreisangehörigen Gemeinden für sich betrachtet eine gewisse Nivellierung der Aufgaben nach ihrer Menge - nicht nach der Schwierigkeit der jeweiligen einzelnen Aufgaben -, weil auch die größeren kreisangehörigen Gemeinden sich dem

Aufgabenentzug zugunsten des Kreises nicht entziehen können.[1)]

2. Kapitel: Auswirkungen vertikaler Arbeitsteilung

§ 28: Grundsätzliches zur vertikalen Arbeitsteilung: Teilung nach Funktionen

Die vorstehenden Ausführungen umschreiben nur den einen von zwei Faktoren, welche die Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten veränderlich gestalten, nämlich die Abhängigkeit des Aufgabenbereichs der leitenden Gemeindebeamten von den Unterschieden bei der gemeindlichen Aufgabenstellung insgesamt: Mit steigender Größe der Gemeinde und abnehmender Entlastung von außen her nehmen die Aufgaben des Gemeindedirektorats im Ausmaß stark zu.

Das bringt einen zweiten Faktor hervor, der die so entstehende Mehrbelastung der leitenden Gemeindebeamten wieder korrigieren muß und den man auch als Entlastung der leitenden Gemeindebeamten von innen her kennzeichnen kann: die Arbeitsteilung mit anderen Bediensteten.

Die Korrektur erfolgt teils durch Aufgabenverteilung auf mehrere Bedienstete der gleichen Ebene - diese Form wird hier auch als horizontale Arbeitsteilung bezeichnet; teils erfolgt sie aber noch von einer anderen Seite her: nicht mittels Entlastung eines leitenden Gemeindebeamten von ganzen Verwaltungsaufgaben, sondern mittels Entlastung durch Abgabe von Funktionen der Aufgabenerfüllung an nachgeordnete Bedienstete.

---

1) Ob im Einzelfall das Land kreisangehörigen Gemeinden, insbesondere größeren Städten solche Aufgaben staatlicherseits zuweist, ist eine andere Frage.

Nur diese vertikale Arbeitsteilung soll an dieser Stelle behandelt werden, und zwar noch ohne nähere Rücksicht darauf, daß dem Gemeindedirektor Beigeordnete beigegeben sein können, die dann seine Aufgabenstellung mit ihm teilen.[1) 2)] Es wird sich daraus die Aufgabenstellung des Gemeindedirektors vor Bereinigung um den Anteil, den gegebenenfalls die Beigeordneten übernehmen, ergeben.

Die vertikale Arbeitsteilung besteht darin, daß beginnend bei den untersten Funktionen der Aufgabenerfüllung nachgeordnete Bedienstete eingeschaltet werden. Zum Beispiel werden zuerst Schreibkräfte und erst zuletzt Beigeordnete gestellt.

Die vertikale Arbeitsteilung ist naturgemäß am weitesten fortgeschritten in den sehr großen Gemeinden; dort hat der Gemeindedirektor nur noch die Funktionen der Oberleitung inne. Dagegen hat in den kleinen Gemeinden der Gemeindedirektor die Tätigkeiten bei der Aufgabenerfüllung noch großenteils selbst in der Hand. Ein gewisses Mindestmaß erreicht die vertikale Arbeitsteilung aber auch bei den kleinen Gemeinden:
Es ist nicht denkbar, daß in einer kleinen Gemeinde, die noch einen hauptamtlichen Gemeindedirektor hat, dieser Gemeindedirektor auch die unteren technisch betonten Funktionen noch selbst wahrnimmt. Die Einrichtung hauptamtlicher Gemeindedirektorenstellen ist nach der Gemeindeordnung nur für solche Gemeinden vorgesehen, in denen die gemeindlichen Verwaltungsaufgaben ein gewisses Volumen erreicht haben: bei amtsfreien Gemeinden ab 3.000 Einwohnern, unterhalb dieser Grenze nur bei besonders schwierigen Verwaltungsverhältnissen (§ 57 Abs. 1, 2 GO); bei amtsangehörigen Gemeinden - also solchen,

---

1) Vgl. schon oben § 21 (am Ende).

2) Zur horizontalen Arbeitsteilung später bei der Erörterung der Stellung der Beigeordneten.

denen grundsätzlich die Erfüllung eines Großteils ihrer Aufgaben vom Amt abgenommen wird - nur dann, wenn das Volumen der ihnen verbleibenden Aufgaben das zweckmäßig erscheinen läßt.[1] Dementsprechend haben dann, wenn in einer Gemeinde eine hauptamtliche Gemeindedirektorenstelle überhaupt besteht, die gemeindlichen Verwaltungsaufgaben immer schon ein solches Ausmaß erreicht, daß für die unteren technisch betonten Funktionen bereits nachgeordnete Bedienstete zur Verfügung stehen.

§ 29: Funktionen

Vor weiteren Darlegungen hierzu bedarf es der Erläuterung, was mit dem Begriff der Funktionen und mit einigen Unterbegriffen, die hier verwendet werden sollen - genannt wurden soeben schon die Funktionen der Oberleitung und die unteren technisch betonten Funktionen - bezeichnet werden soll.

a) Funktionsbegriff

Jede gemeindliche Verwaltungsaufgabe verlangt eine Gesamtheit von Tätigkeiten, die zur Erreichung des Aufgabenziels nötig sind. Die Gesamtheit dieser Tätigkeiten der Aufgabenerfüllung kann man in Tätigkeitsarten unterschiedlichen Ranges aufgliedern. Am unteren Ende der Rangfolge stehen beispielsweise die Schreibarbeiten und die Botenarbeiten, an der Spitze steht die Zuständigkeit, versehen mit den entsprechenden organisatorischen Handlungsvoraussetzungen, die übergeordneten Gemeinwohlerwägungen anzustellen.

---

1) Der letztere Fall wird hauptsächlich dann eintreten, wenn es einer amtsangehörigen Gemeinde entgegen der Regel mit Rücksicht auf ihre Größe gestattet worden ist, die Pflichtaufgaben selbst wahrzunehmen (vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 AO).

Diese Unterscheidung von Tätigkeitsarten unterschiedlichen Ranges bei Erfüllung ein- und derselben Verwaltungsaufgabe ist es, an die hier mit dem Begriff der Funktion angeknüpft werden soll. Dagegen soll unter den Funktionsbegriff nicht die Verteilung von Aufgaben als ganzes auf mehrere Stellen gebracht werden (Frage der horizontalen Arbeitsteilung).[1] Hierfür soll weiterhin von Aufgabenverteilung die Rede sein. Der Begriff der Funktion, wie er im folgenden verwendet wird, hat also Zusammenhang nur mit der vertikalen Arbeitsteilung.

Mit den Funktionen der Oberleitung[2] und den unteren technisch betonten Funktionen sollen die obersten und die untersten der Funktionen bezeichnet sein. Teilt man die Funktionen in die zwei Hauptbereiche der Leitungsfunktionen und der technisch betonten Funktionen ein - dazu sogleich -, dann soll der Begriff der unteren technisch betonten Funktionen seinem Wortsinn entsprechend den rangniedrigsten Teil der technisch betonten Funktionen erfassen. Demgegenüber soll sich der Begriff der Funktionen der Oberleitung nicht etwa auf einen festgelegten oberen Teil der Leitungsfunktionen beschränken. Er dient nur dazu, diejenigen Funktionen vorläufig zu bezeichnen, die der Gemeindedirektor auch nach Einschaltung von Beigeordneten mindestens behält. Ob das von den Leitungsfunktionen nur ein Teil ist oder ob der Gemeindedirektor etwa doch neben den Beigeordneten immer alle Leitungsfunktionen behält, wird weiter unten zu erörtern sein.

Feste Konturen hat dagegen ein anderer Begriff, der später verwendet werden wird: Funktionen der Führung. Er berücksichtigt, daß jemand, der Leitungsfunktionen wahrnimmt, damit

---

1) So - in diesem weiteren Sinn - aber: Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I, Aufgabengliederungsplan, herausgegeben von der KGSt, S. 3 (Vorwort), 15 (Tz. 3.2).

2) Vgl. zum Begriff OVG Münster Urteil vom 27.1.1954 - III A 833/53 -, Bl. 16 (insoweit nicht veröffentlicht).

verbunden immer auch Kontaktfunktionen - die, für sich genommen, den technisch betonten Funktionen zugerechnet werden - wahrnimmt. Er umfaßt demgemäß die Leitungsfunktionen und - aus dem Bereich der technisch betonten Funktionen - die Kontaktfunktionen.

Es bleibt noch klarzustellen, daß die Begriffe der Aufgabe und der Funktion zwar im Ausgangspunkt klar voneinander geschieden sind - die Aufgaben liegen nebeneinander, für die Erfüllung der Aufgaben treten mehrere Funktionen untereinander -, daß sie aber in Grenzfällen ineinander fließen können. So liegt es beispielsweise bei den Kontaktaufgaben, die oben als Untergruppe der organisatorischen Verwaltungsaufgaben geführt worden und deren Gegenstand Vorgänge der Mitteilung und des Umgangs mit Menschen sind. Man kann das Ziel, Mitteilungen und den Umgang mit Menschen zu bewirken, als Aufgabe verstehen, die neben die anderen Verwaltungsaufgaben tritt; es handelt sich dann um eine Art von Hilfsaufgabe. Das hindert aber nicht, die Kontaktvorgänge gleichzeitig als eine der rangverschiedenen Tätigkeitsarten in der Rangfolge von Tätigkeiten der Aufgabenerfüllung, also als Funktion zu begreifen. Dementsprechend wird der Gegenstand der Kontaktaufgaben - Mitteilungsvorgänge, Umgang mit Menschen - im gleichen Umfang nochmals bei den Funktionen auftauchen; und zwar unter dem Begriff der Kontaktfunktionen.

b) Leitungsfunktionen und technisch betonte Funktionen

Beschreibt man die Erfüllung der gemeindlichen Verwaltungsaufgaben als die Planung und Ausführung der Verwaltungsvorhaben, dann kann man bei den Funktionen zwei Bereiche in folgender Weise einander gegenüberstellen.

Eine Gruppe der oberen Funktionen hat übergeordnete Erwägungen, nämlich Erwägungen zum "Ob" der Verwaltungsvorhaben zum Gegenstand: Es geht darum, aus der Abwägung der gesamten

Gemeindebelange heraus bestimmte Verwaltungsvorhaben in Aussicht zu nehmen und die schon vorgesehenen Verwaltungsvorhaben wiederum am neuesten Stand der Gesamtbelange zu messen. Von den Gemeindebelangen kann man sagen, daß immer die Gemeinwohlrealisierung das Ziel ist.[1)] Dann kann man die beschriebenen übergeordneten Erwägungen als Überlegungen zu den Gemeinwohlzielen, kurz als Gemeinwohlerwägungen bezeichnen. Von der gesamten Planung und Ausführung der Verwaltungsvorhaben erfassen sie das "Ob" der Verwaltungsvorhaben, das heißt nur die Planung, und zwar nur deren übergeordneten Teil: die Grundsatzplanung. Die oberen Funktionen, deren Gegenstand die Gemeinwohlerwägungen sind, sollen hier Leitungsfunktionen genannt werden.

Demgegenüber soll der verbleibende Bereich von unteren Funktionen mit dem Begriff der technisch betonten Funktionen erfaßt werden. Ihr Gegenstand sind die Erwägungen zum "Wie" der Verwaltungsvorhaben. Geht es auf der Ebene der Leitungsfunktionen um die Realisierung des Gemeinwohls (durch Weichenstellung für Verwaltungsvorhaben), so geht es auf der Ebene der technisch betonten Funktionen um die Realisierung (Durchführung) der einmal anvisierten einzelnen Verwaltungsvorhaben. Die Durchführung der Verwaltungsvorhaben besteht in der Einzelplanung - das ist der Teil der Planung, der den Rahmen der Grundsatzplanung ausfüllt - und in der Ausführung des Vorhabens. Schlagwortartig mag man auch sagen, daß es um die einzelnen Verwaltungsvorhaben für sich genommen geht. Doch bedeutet das nicht, daß jeder Blick auf ein anderes Verwaltungsvorhaben, der bei der Durchführung eines einzelnen Vorhabens nötig wird, schon zur Grundsatzplanung - Ebene der Leitungsfunktionen - zu rechnen wäre. Vielmehr bleiben solche Erwägungen zur Abstimmung der Einzelheiten mehrerer Verwaltungsvorhaben, die bei der Durchführung eines Verwaltungsvorhabens erforderlich werden, Teil der Einzelplanung.

---

1) Vgl. schon oben §§ 10 und 21 (am Anfang).

Hiernach lassen sich die Bereiche der Leitungsfunktionen und der technisch betonten Funktionen gegenüberstellen. Sie lassen sich allerdings - das mag ausdrücklich gesagt werden - nicht scharf voneinander abgrenzen, was von zwei Seiten her deutlich wird.

Zunächst einmal ergibt sich das schon vom Begriff des Verwaltungsvorhabens her, an dem soeben die Abgrenzung von Grundsatz- und Einzelplanung orientiert worden ist. Diesem Begriff für sich genommen fehlt ohnehin die Abgrenzungskraft, weil er zu dehnbar ist. Beispielsweise kann man als Verwaltungsvorhaben schon eine übergeordnete, vielleicht das ganze Gemeindegebiet umfassende Bauplanungsmaßnahme bezeichnen, man kann den Begriff aber auch auf ein nachgeordnetes einzelnes Bauvorhaben anwenden. Im ersten Fall wäre die übergeordnete Bauplanung schon Durchführung, nämlich Einzelplanung eines Verwaltungsvorhabens, im letzten Fall wäre sie Grundsatzplanung. Der Begriff des Verwaltungsvorhabens muß deshalb seinerseits erst von der grundlegenden Entscheidung her, was in einer Gemeinde noch weichenstellenden Charakter (Grundsatzplanung) und was nur ausführenden Charakter haben soll, auf gemeindliche Maßnahmen einer bestimmten Größenordnung festgelegt werden. Das allerdings ist möglich, und zwar in Anlehnung an das überkommene Organisationsschema der Gemeinden, das unterhalb des Gemeindedirektors einzelne Arbeitsgebiete - bei größeren Gemeinden unter der Leitung von Beigeordneten - unterscheidet und folgende Faustregel gestattet:

Grundsatzplanung ist im wesentlichen das, was die Grenzen eines einzelnen Arbeitsgebiets überschreitet. Das "einzelne Verwaltungsvorhaben" im Sinn der obigen Umschreibung, also die Einzelplanung, beginnt erst innerhalb der Grenzen eines solchen Arbeitsgebiets. Auch damit ist aber selbstverständlich keine scharfe, sondern nur eine ungefähre Abgrenzung erreicht.

Ähnliches ergibt sich vom Begriff der Gemeinwohlerwägungen her. Gemeinwohlerwägungen kleinerer Art kommen bis hinunter zu den nachgeordneten Einzelmaßnahmen vor, nämlich immer dann, wenn zwischen mehreren Gestaltungsmöglichkeiten zu wählen ist: Die Wahl wird am Gemeinwohl ausgerichtet. Auch hier kommt man zu einer ungefähren Abgrenzung erst, indem man den Begriff der Gemeinwohlerwägungen auf die großen, weichenstellenden Erwägungen oberhalb der Grenzen eines (Beigeordneten-) Arbeitsgebiets beschränkt und davon - es handelt sich um eine graduelle Unterscheidung - die letztgenannten Gemeinwohlerwägungen kleinerer Art unterscheidet, die erst bei der Einzelplanung anfallen. (Diese letzteren Erwägungen lassen sich als Erwägungen der Koordinierung innerhalb der Einzelplanung von Verwaltungsvorhaben kennzeichnen und sollen deshalb im folgenden zur Unterscheidung von den übergeordneten Gemeinwohlerwägungen als koordinative Erwägungen der Einzelplanung bezeichnet werden.)

Auf die - hiernach nicht mögliche - scharfe Abgrenzung kommt es aber für die nachfolgenden Erörterungen auch gar nicht an. Es reicht zur beabsichtigten theoretisch-systematischen Gegenüberstellung die ungefähre Unterscheidung aus.

Die vorstehenden Ausführungen lassen übrigens auch deutlich werden, weshalb für den unteren Funktionsbereich hier von technisch betonten und nicht einfach von technischen Funktionen gesprochen wird: Auch bei diesen unteren Funktionen gibt es noch einen oberen Bereich, in dem Erwägungen nach Art der Gemeinwohlerwägungen, nämlich koordinative Erwägungen der Einzelplanung eine erhebliche Rolle spielen; damit weist dieser obere Bereich wichtige nichttechnische Elemente auf.

Das ist gleichzeitig auch die Grundlage für die schon oben unter a) angedeutete Unterscheidung von oberen und unteren technisch betonten Funktionen. Diese Unterscheidung gewinnt Bedeutung bei der Untersuchung, welche technisch betonten

Funktionen bei den leitenden Gemeindebeamten liegen können. Sie soll folgendes besagen:

Die unteren technisch betonten Funktionen sind diejenigen, bei welchen nennenswerte koordinative Erwägungen nicht mehr vorkommen (Beispiel: Schreibarbeiten). Es geht um die technische Durchführung der genaueren Einzelheiten der Verwaltungsvorhaben.
Als obere technisch betonte Funktionen werden die darüber liegenden Erwägungen mit koordinativem Einschlag zusammengefaßt. Derartige obere technisch betonte Funktionen fallen an, wenn einzelne Verwaltungsvorhaben so komplex sind, daß sie auch für sich genommen noch koordinative Erwägungen nötig machen. Es geht dabei um das Vorhandensein von Ermessensbereichen (mehrere Gestaltungsmöglichkeiten, von denen die zu wählen ist, die den Bedürfnissen am besten entspricht).

Ebenso wie für die Abgrenzung der Leitungsfunktionen zu den technisch betonten Funktionen insgesamt, so läßt sich auch für die Abgrenzung der oberen von den unteren technisch betonten Funktionen ein ungefährer Anhaltspunkt zur Größenordnung am überkommenen Organisationsschema der Gemeindeverwaltung finden: Gelangt auf die Ebene der Leitungsfunktionen im wesentlichen nur das, was die Grenzen eines (Beigeordneten-) Arbeitsgebiets (Dezernats) überschreitet, so wird zu den oberen technisch betonten Funktionen in der Regel das gehören, was die Zuständigkeit der Ämter übersteigt, wie sie innerhalb eines Dezernats gebildet werden.

c) Leitungsfunktionen und technisch betonte Funktionen bei den materiellen und organisatorischen Verwaltungsaufgaben

Zur Ausdehnung von Grundsatzplanung einerseits - Ebene der Leitungsfunktionen - und Einzelplanung zuzüglich Ausführung andererseits - Ebene der technisch betonten Funktionen - läßt sich folgendes allgemein sagen:

Bei den materiellen Verwaltungsaufgaben entfällt ein verhältnismäßig großer Teil der Planung auf die Einzelplanung der Verwaltungsvorhaben. Bei aller Wichtigkeit des Grundsatzteils der Planung sind dort doch umfangreiche Überlegungen der Durchführung dem Fachmann (beispielsweise dem Bau- oder dem Rechtsfachmann) vorbehalten.

Bei den organisatorischen Verwaltungsaufgaben ist eine Unterscheidung zu machen.
Im Kernbereich der organisatorischen Verwaltungsaufgaben, also bei den Aufgaben der Organisations- und Leitungsgewalt, dominiert der Grundsatzteil der Planung. Die Fragen der Bereitstellung der Verwaltungsmittel persönlicher, sächlicher und finanzieller Art - um sie geht es insbesondere bei den Aufgaben der Organisations- und Leitungsgewalt - sind zum größten Teil grundsätzlicher, über die einzelnen Arbeitsgebiete hinausgehender Art. Beispielsweise ist die Bereitstellung von Mitteln - auch für einzelne Verwaltungsvorhaben - im Haushaltsplan Teil der Grundsatzplanung, und erst die Anweisung der Mittel im Einzelfall liegt auf der Ebene der Durchführung von Verwaltungsvorhaben. Im Personalbereich erstreckt sich die Grundsatzplanung auf die Einstellung und die Änderung des Einsatzes von Bediensteten; Einzelplanung wären erst Fragen des genaueren Einsatzes von Bediensteten im Einzelfall.
Unterhalb der Grundsatzplanung liegen dagegen immer auch die Gegenstände der Kontaktaufgaben: Der Umgang mit Menschen und die Mitteilungsvorgänge sind ausführende, also technisch betonte Tätigkeiten.

§ 30: Leitungsfunktionen und technisch betonte Funktionen in der vertikalen Arbeitsteilung: Folgen für die Aufgabenstellung des Gemeindedirektors

Die vertikale Arbeitsteilung weist dem Gemeindedirektor je nach der jeweiligen Gemeindegröße ein ganz unterschiedliches

Maß an Funktionen zu, weil die starke Zunahme der gemeindlichen Verwaltungsaufgaben, die mit steigender Gemeindegröße das Gemeindedirektorat belastet, zu einer entsprechend zunehmenden Abgabe unterer Funktionen vom Gemeindedirektor an nachgeordnete Bedienstete führt. Die vertikale Arbeitsteilung nimmt also bei steigender Gemeindegröße folgende Entwicklung:

Auf der Stufe der geringsten Entlastung - in den kleineren Gemeinden, die aber schon eine hauptamtliche Gemeindedirektorenstelle haben - hat der Gemeindedirektor alle oberen technisch betonten Funktionen und die Leitungsfunktionen inne. Die unteren technisch betonten Funktionen liegen in Gemeinden, die überhaupt groß genug sind, um eine hauptamtliche Gemeindedirektorenstelle zu haben, ohnehin nicht mehr beim Gemeindedirektor selbst.[1)]

Mit steigender Gemeindegröße geht verhältnismäßig schnell von den oberen technisch betonten Funktionen immer mehr auf nachgeordnete Bedienstete über, während die verbleibenden Funktionen im Ausmaß (Menge, Umfang, Schwierigkeit) zunehmen. Schon bei mittleren kreisangehörigen Gemeinden ist der Punkt erreicht, an dem für sämtliche technisch betonten Funktionen nachgeordnete Bedienstete eingeschaltet sind (der Gemeindedirektor betreut dann keines der Ämter in der Gemeindeverwaltung mehr selbst).

Damit ist der Gemeindedirektor allerdings noch immer nicht von der Ausübung der oberen technisch betonten Funktionen entbunden. Er ist zwar von der unmittelbaren Arbeit entlastet, hat aber über die Arbeit der zuständigen Stellen die Aufsicht und Kontrolle zu führen. Das zwingt ihn dazu, parallel zur Arbeit der betreffenden Bediensteten die oberen technisch betonten Funktionen, sei es auch aufsichtsweise, nochmals selbst nachzuvollziehen. Unter dem Gesichtspunkt der Könnensanforderungen ist das wesentlich, da dieser auf-

---

1)Siehe oben § 28 (am Ende).

sichtsweise Parallelvollzug noch immer die vollen Könnensanforderungen mit sich bringt.

Vom aufsichtsweisen Parallelvollzug der oberen technisch betonten Funktionen wird der Gemeindedirektor erst dann entlastet, wenn bei weiter steigender Gemeindegröße für einen Teil der Aufgaben, bei großen Gemeinden schließlich für alle Aufgaben Beigeordnete eingesetzt sind - die ihn dann auch von unmittelbarer Arbeit auf dem Gebiet der Leitungsfunktionen teilweise entlasten (näheres dazu im nächsten Abschnitt): Dem Gemeindedirektor verbleiben Funktionen der Oberleitung (und selbstverständlich - aus dem Bereich der technisch betonten Funktionen - die Kontaktfunktionen). Dieses höchste Stadium der Entlastung durch vertikale Arbeitsteilung wird meist schon mit dem Übergang von den kreisangehörigen zu den kreisfreien Gemeinden erreicht.

Während also der Gemeindedirektor obere Funktionen selbst in den größten Gemeinden noch und damit immer inne hat, hat er weitere nach unten anschließende Funktionen nur von weniger großen Gemeinden an abwärts wahrzunehmen. Auf die einzelne Funktion bezogen bedeutet das: Je tiefer die Funktion liegt, desto kleiner muß die Gemeinde sein, wenn der Gemeindedirektor selbst mit der Funktion betraut sein soll, und desto geringer ist dementsprechend der Anteil der Gemeinden, für die an den Gemeindedirektor entsprechende Anforderungen zu stellen sind.

Mit Blick auf die Könnensanforderungen an die Gemeindedirektoren ist daraufhin folgendes zu sagen:
Die von steigender Gemeindegröße bedingte Zunahme von gemeindlichen Verwaltungsaufgaben würde an sich eine entsprechende Vermehrung der Könnensanforderungen auch an den Gemeindedirektor zur Folge haben. Dem wirkt jedoch die gleichzeitig zunehmende Entlastung des Gemeindedirektors von Funktionen entgegen, die die (an sich gesteigerten) Könnensanforderungen teilweise wieder wegfallen läßt.

Das heißt allerdings nicht, daß die Könnensanforderungen an den Gemeindedirektor bei steigender Gemeindegröße sinken, anstatt - wie man zunächst anzunehmen geneigt sein könnte - mit der Gemeindegröße zu steigen. Auch von einem solchen Steigen kann man aber im Grundsatz nicht sprechen, sondern auf die Gesamtheit der Anforderungen gesehen findet eine Verschiebung der Könnensanforderungen statt. Schlagwortartig kann man sagen, daß bei steigender Gemeindegröße die Anforderungen an "fachmännisches" Können des Gemeindedirektors geringer, die Anforderungen an die sogenannten Führungsqualitäten aber höher werden.[1)]

Hieran wird übrigens erkennbar, daß die zuweilen anzutreffende Tendenz in der Rechtsprechung, die Könnensanforderungen an leitende Gemeindebeamte mit der Besoldungshöhe in Zusammenhang zu bringen[2)], jedenfalls hinsichtlich des Gemeindedirektors problematisch ist.[3)] Derartige Meinungen treffen zwar das richtige Ergebnis, wenn man nur Gemeinden miteinander vergleicht, in denen ohnehin schon für alle Aufgaben Beigeordnete bestellt sind; denn weiter steigende Gemeindegröße führt hier nicht mehr zur Funktionsabgabe[4)], wohl aber zu weiterer Zunahme der Könnensanforderungen wegen Komplizierung der Funktionen. Auf die volle Größenskala gesehen, scheinen die bezeichneten Meinungen aber das Gesetz der

---

1) Das entspricht einer allgemeinen Gesetzmäßigkeit in der öffentlichen Verwaltung, die Ernst von Harnack (Die Praxis der öffentlichen Verwaltung, S. 26/27) erwähnt: Bei Verwaltungstätigkeiten von einer gewissen Höhenlage aufwärts tritt die Anwendung fachlichen Könnens zurück zugunsten der Anwendung solchen Könnens, das zur Bewältigung von Allgemeinfragen höherer Ordnung befähigt.

2) Vgl. VG Oldenburg Urteil vom 7.2.1961 - A 265/60 -, DÖV 1961, S. 549; für den rheinland-pfälzischen Amtsbürgermeister OVG Rheinland-Pfalz Urteil vom 18.7.1957 - 1 A 22/57 -, Amtliche Sammlung 6, S. 172 ff, 179.

3) Vgl. auch Lüersen-Neuffer, Niedersächsische Gemeindeordnung, § 61 Anm. 11, die sich unter anderem gegen eine Bemessung der Anforderungen je nach besoldungsmäßiger Einstufung des Amtes wenden und zu Recht darauf abstellen, daß es immer auf den Inhalt des konkreten Amtes ankommen muß.

4) Siehe dazu noch im nächsten Abschnitt.

Funktionsabgabe zu verkennen: Die Entlastung des Gemeindedirektors von unteren Funktionen erlaubt es ihm, "sich auf das Allgemeine zu spezialisieren"[1] und damit eine Ausweitung der Könnensanforderungen insgesamt in etwa zu vermeiden.

Dies tritt nicht in Widerspruch dazu, daß im geltenden Recht ein kontinuierliches Ansteigen der Besoldung des Gemeindedirektors bei zunehmender Gemeindegröße vorgesehen ist. Der Besoldungsanstieg wird nämlich nicht nur von den Könnensanforderungen, sondern entscheidend von einem zweiten Faktor bestimmt: der mit steigender Gemeindegröße zunehmenden Größe der Verantwortung, die der Gemeindedirektor in Ausübung seines Amtes zu tragen hat.

Zusammenfassung zum 2. Abschnitt

So wie das Gemeindedirektorat insgesamt, hat auch der Gemeindedirektor selbst mit allen für die Könnensanforderungen wesentlichen Verwaltungsaufgaben zu tun, die der Gemeinde gestellt sind. Mit Rücksicht darauf fällt die Aufgabenstellung des Gemeindedirektors je nach der Gemeindegröße unterschiedlich aus, weil schon die gemeindlichen Verwaltungsaufgaben als solche derartige Unterschiede aufweisen: Sie erreichen bei größeren Gemeinden ein viel größeres Ausmaß nach Menge, Umfang und Schwierigkeit als bei den kleineren Gemeinden. Der Unterschied wird verstärkt durch Einrichtungen der Entlastung von außen, von denen hauptsächlich die Kreise zu nennen sind. Die Kreise entlasten die kreisangehörigen Gemeinden von einer Reihe von Aufgaben, was zu einer gewissen

---

1) Zum Ausdruck vgl. Ernst von Harnack, Die Praxis der öffentlichen Verwaltung, S. 45; siehe auch Klaus Müller-Heidelberg in: Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 30 (1966), S. 96 ff, 96/97: Auseinanderfallen von Sachverstand und Verantwortung beim Behördenleiter.

Nivellierung der größenbedingten Unterschiede bei den kreisangehörigen Gemeinden, aber zu einer sprunghaften Aufgabenzunahme am Übergang von den kreisangehörigen zu den kreisfreien Gemeinden führt.

Unterschiedliche Gemeindegröße führt zu unterschiedlicher Aufgabenstellung des Gemeindedirektors nicht nur auf diesem, sondern auch auf einem zweiten Weg:
Mit der größenbedingten Aufgabenzunahme in den Gemeinden geht eine entsprechend stark zunehmende Entlastung des Gemeindedirektors von Funktionen bei der Erfüllung dieser Aufgaben durch vertikale Arbeitsteilung einher. Während der -hauptamtliche - Gemeindedirektor in kleinen Gemeinden noch alle oberen technisch betonten Funktionen innehat, übt er in großen Gemeinden - so zumeist in den kreisfreien Gemeinden -, wo ihm für alle Aufgaben bereits Beigeordnete zur Seite stehen, nur noch die Oberleitung aus.

Bedeutet die größenbedingte Aufgabenzunahme an sich ein Steigen der Könnensanforderungen hinsichtlich der jeweiligen Aufgaben, so bringt andererseits die gleichzeitige Entlastung von Funktionen wieder den teilweisen Wegfall solcher steigender Könnensanforderungen an den Gemeindedirektor mit sich. Steigende Gemeindegröße bedeutet also für die Könnensanforderungen als Ganzes im Grundsatz keine Zunahme, sondern eine Verschiebung: und zwar vom "fachmännischen" Können zu den sogenannten Führungsqualitäten.

3. Abschnitt: Aufgabenstellung der Beigeordneten und Rückwirkung auf die Aufgabenstellung des Gemeindedirektors; Funktionsgruppen

1. Kapitel: Aufgabenstellung der Beigeordneten, Rückwirkung beim Gemeindedirektor

§ 31: Allgemeines zur Stellung der Beigeordneten

Wo der Gemeindedirektor bereits sämtliche oberen technisch betonten Funktionen an nachgeordnete Bedienstete abgegeben hat - bei ihm läge dann noch der aufsichtsweise Parallelvollzug - und dennoch weiterer Entlastung bedarf, kommt es zum Einsatz von Beigeordneten: Dem Gemeindedirektor soll seine Tätigkeit dadurch erleichtert werden, daß er für die Verwaltungsvorhaben einzelner oder - in den großen Gemeinden - aller Arbeitsgebiete den Sachverstand der Beigeordneten einsetzen kann.[1)]

Kommt es einmal zum Einsatz eines Beigeordneten, dann gibt der Gemeindedirektor an ihn nicht nur einige wenige Funktionen ab. Vielmehr erhält der Beigeordnete eine umfassende Aufgabenstellung: Für den Teilbereich der gemeindlichen Verwaltungsaufgaben, der das Arbeitsgebiet des Beigeordneten wird,[2)] tritt der Beigeordnete vollwertig neben den Gemeindedirektor. Wie § 51 Abs. 2 S. 1 GO es ausdrückt, "vertreten" die Beigeordneten den Gemeindedirektor in ihrem Arbeitsgebiet.

---

1) Vgl. zum besseren Sachverstand der Beigeordneten auch Dr. Scholtissek MdL in der 18. Sitzung des Landtagsausschusses zur Beratung der GO, AO und KrO am 18.5.51, Ausschußprotokolle Nr. 28o/51, Fundestellenverzeichnis zur GO (herausgegeben vom Landtag Nordrhein-Westfalen), GO 15.

2) Die GO spricht außer vom "Arbeitsgebiet" des Beigeordneten (§ 51 Abs. 2 S. 1 GO) auch von seinem "Geschäftsbereich" (§ 52 S. 3 GO) und seinem "Geschäftskreis" (§ 53 Abs. 1 S.2 GO); wobei der Begriff des Arbeitsgebiets mehr auf die horizontale Arbeitsteilung (Aufgabenverteilung) abstellt. In diesem Sinn wird der Begriff Arbeitsgebiet auch hier verwendet.

Für die Aufgabenstellung der Beigeordneten heißt das, daß sie in ihrem Arbeitsgebiet in alle Funktionen eintreten, die sonst der Gemeindedirektor innehätte; die Aufgabenstellung der Beigeordneten leitet sich aus der Aufgabenstellung des Gemeindedirektors ab.

Daraus folgt zunächst einmal eine Abgrenzung der Funktionen der Beigeordneten nach unten. Wie schon gesagt, kommt es zum Einsatz von Beigeordneten erst, wo dem Gemeindedirektor die Wahrnehmung oberer technisch betonter Funktionen ohnehin nicht mehr obliegt. Da die Beigeordneten nur solche Funktionen haben, die sonst dem Gemeindedirektor zukommen würden, ergibt sich , daß auch sie technisch betonte oder auch nur obere technisch betonte Funktionen nicht mehr selbst ausüben. Was ihnen allerdings bleibt, ist der aufsichtsweise Parallelvollzug der oberen technisch betonten Funktionen[1].

Zur Abgrenzung der Funktionen nach oben ist wesentlich, daß die Beigeordneten für ihr Arbeitsgebiet in sämtliche Funktionen eintreten. Bei ihnen liegen also auch die Leitungsfunktionen, soweit ihr Arbeitsgebiet sie mit sich bringt. In jedem Fall ist das der größte Teil der gesamten Leitungsfunktionen. Es gibt nur wenige oberste Leitungsfunktionen, die ganz oberhalb der einzelnen Arbeitsgebiete liegen (zu nennen sind hier oberste Maßnahmen des Gemeindedirektors zur Leitung und Verteilung der Geschäfte).

In diesem Sinne hat jeder Beigeordnete die Stellung einer "an der Gemeindeführung unmittelbar teilnehmenden Spitzenkraft".[2] Was daraus im Hinblick auf die Könnensanforderungen

---

1) Näheres später.

2) H.A. Berkenhoff, Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, S. 148.

folgt, soll sogleich noch betrachtet werden. Allgemein kann aber schon folgendes festgehalten werden:

Unter dem Gesichtspunkt der Könnensanforderungen kann es außer acht gelassen werden, daß die Beigeordneten ihre Aufgabenstellung vom Gemeindedirektor nur ableiten und der Gemeindedirektor dementsprechend ihre Tätigkeiten im Einzelfall an sich ziehen kann. Die Beigeordneten müssen dennoch auch selbst für alle in Frage kommenden Tätigkeiten gerüstet sein.

Unbeachtet kann es andererseits auch bleiben, daß den Beigeordneten gewisse besondere Befugnisse und Pflichten gegeben worden sind, die ihre Stellung gegenüber dem Gemeindedirektor festigen: so die Befugnis, in Angelegenheiten ihres Arbeitsgebiets ("Geschäftsbereich") eine Meinung, die vom Standpunkt des Gemeindedirektors abweicht, dem Hauptausschuß vorzutragen (§ 52 S. 3 GO; für den Kämmerer siehe weiter § 86 Abs. 2 S.2 und Abs. 4 S. 3 GO) und die Verpflichtung, auf Verlangen ihre Ansicht zu bestimmten Angelegenheiten dem Rat vorzutragen (§ 48 Abs. 1 S. 3 GO). Denn zusätzliche Könnensanforderungen folgen aus derartigen Obliegenheiten nicht.

§ 32: Leitungsfunktionen der Beigeordneten

Der Beigeordnete tritt in die Leitungsfunktionen ein, die sein Arbeitsgebiet mit sich bringt. Das bedeutet aber nicht etwa die Aufteilung der Leitungsfunktionen in zwei Teile, von denen einen nur die Beigeordneten und den anderen nur der Gemeindedirektor ausüben würden. Vielmehr gehen fast alle Leitungsfunktionen, die im Gemeindedirektorat anfallen, irgendwelche bestimmten Arbeitsgebiete an. Das ist selbstverständlich; denn in irgendeinem Arbeitsgebiet muß sich die Verwaltungstätigkeit - das Planen und Ausführen von Verwaltungsvorhaben - schließlich konkretisieren. Man kann das auch vom Begriff der Gemeinwohlerwägungen her beschreiben.

Damit ein Beigeordneter beurteilen kann, welche Maßnahmen in seinem Arbeitsgebiet zur Erreichung des Gemeinwohls zweckdienlich sind, muß er sich notwendigerweise genaue Vorstellungen von den Belangen, Bedürfnissen und Maßnahmen in der Gemeinde insgesamt machen; die Aufgaben eines Arbeitsgebietes können, was die Leitungsfunktionen betrifft, nicht isoliert gesehen werden. Nicht nur der Gemeindedirektor, sondern auch der Beigeordnete ist deshalb im Grundsatz mit sämtlichen, auch den obersten Gemeinwohlerwägungen in der Gemeinde voll befaßt. Im Grundsatz sind die Beigeordneten also in alle Leitungsfunktionen des Gemeindedirektorats voll eingeschaltet.

Wie schon oben angedeutet worden ist, kann man zwar einige wenige oberste Maßnahmen der Geschäftsleitung anführen, die gänzlich oberhalb der einzelnen Arbeitsgebiete liegen und deshalb allein dem Gemeindedirektor zufallen. Aus der Sicht der Könnensanforderungen sind diese Obliegenheiten jedoch ohne Belang, da sie zu neuen Könnensanforderungen nicht führen. Das hier erforderliche Können muß schon wegen des Hauptteils der Leitungsfunktionen mitgebracht werden.

Die Beigeordneten sind also in alle Leitungsfunktionen des Gemeindedirektorats so eingeschaltet, daß sie sämtlichen Könnensanforderungen dieser Funktionen genügen müssen. Es handelt sich um ein Können, das oberhalb der Arbeitsgebiete steht und für alle Arbeitsgebiete gleich ist (die Gemeinwohlerwägungen gehen von den Gesamtbelangen der Gemeinde, nicht von irgendwelchen Sonderbelangen eines Arbeitsgebiets aus). Können, das je nach dem Arbeitsgebiet unterschiedlich ist - so bei den technisch betonten Funktionen -, gehört nicht dazu.

Dieses Ergebnis erscheint nicht ganz selbstverständlich insofern, als danach die Beigeordneten für die Verwaltungsleitung

dasselbe Mindestkönnen vorweisen müssen wie der Gemeindedirektor. Auf den ersten Blick liegt die gegenteilige Annahme nicht fern, der Gemeindedirektor müsse gerade im eigentlichen Führungsbereich über größeres Können als die Beigeordneten verfügen (etwa über mehr Organisationstalent). Eine solche Annahme hätte aber zur Voraussetzung, daß sich die Leitungsfunktionen in einen Teil, der nur das einzelne Arbeitsgebiet betrifft und in einen Teil, der oberhalb der Arbeitsgebiete steht, zerlegen lassen. Wie schon ausgeführt, liegt es anders, weil die Gemeinwohlerwägungen, welche den Gegenstand der Leitungsfunktionen bilden, in der Regel die Abwägung der gesamten und nicht nur der in einem einzelnen Arbeitsgebiet angesiedelten Gemeindebelange einschließen.

Richtig ist allerdings, daß die Gemeinde beim Gemeindedirektor als dem hauptverantwortlichen leitenden Gemeindebeamten wird besonders sicher gehen wollen. Sie wird deshalb dazu neigen, beim Gemeindedirektor sicherheitshalber mehr als das ohnehin nicht ganz exakt zu messende Mindestkönnen - beispielsweise mehr Verantwortungsbereitschaft - vorauszusetzen und auch im Könnensnachweis besonders sicherzugehen, während sie bei den Beigeordneten eher mit dem Notwendigen zufrieden sein wird. Das ändert aber nichts daran, daß auch schon ein geringeres Können ausreicht, wenn es nur die Mindestanforderungen erfüllt.

Auf das Erfordernis, daß gegebenenfalls die Beigeordneten den Gemeindedirektor vertreten müssen - die allgemeine Vertretung obliegt zunächst einem bestimmten Beigeordneten, im Fall seiner Verhinderung einem weiteren Beigeordneten usw. (§ 51 Abs. 1 S. 1 bis 3 GO) -, kommt es unter diesen Umständen für die Könnensanforderungen nicht mehr an; denn die Beigeordneten müssen das für die Leitungsfunktionen nötige Können ohnehin schon mitbringen. Insofern ist es mißverständlich, wenn das OVG Münster zur Begründung hoher Könnensanforderungen die

Vertretungsaufgabe betont hat.[1] Immerhin fällt von der Vertretungsaufgabe her aber doch ein bezeichnendes Licht auf das hohe Maß, welches die Könnensanforderungen an die Beigeordneten erreichen: Der Gesetzgeber konnte die Vertretungszuständigkeit so regeln, daß grundsätzlich jeder Beigeordnete betroffen sein kann, weil die Beigeordneten das nötige Können ohnehin schon mitbringen müssen.

§ 33: Technisch betonte Funktionen der Beigeordneten

Kennzeichnend für die Aufgabenstellung der Beigeordneten ist die Beteiligung an den Gemeinwohlerwägungen in der Gemeinde, das heißt die Einschaltung in die Leitungsfunktionen. Die Beigeordneten sind aber auch mit technisch betonten Funktionen befaßt.

a) Anforderungen des eigenen Arbeitsgebiets

Selbstverständlich müssen die Beigeordneten ebenso wie der Gemeindedirektor, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können, die Kontaktfunktionen ausüben.

Auch sonst kommen ihnen aber Tätigkeiten auf dem Gebiet der oberen technisch betonten Funktionen zu. Mit der unmittelbaren Ausübung solcher Funktionen sind sie zwar nicht mehr befaßt; erst wo dafür schon nachgeordnete Bedienstete zur Verfügung stehen, kommt es zum Einsatz von Beigeordneten.[2] Den Beigeordneten obliegt aber der aufsichtsweise Parallelvollzug der oberen technisch betonten Funktionen: Wie das sonst der Gemeindedirektor zu tun hätte,[3] so haben statt seiner die zu seiner Entlastung eingesetzten Beigeordneten die Aufsicht und Kontrolle über die zuständigen Stellen zu führen. Das zwingt sie dazu, die oberen technisch betonten Funktionen parallel zu den zur unmittelbaren Ausübung

1) Urteil vom 27.1.1954 - III A 833/53 -, Bl. 17 (insoweit nicht veröffentlicht).

2) Siehe dazu schon oben § 31.

3) Siehe oben § 30 (am Anfang).

eingesetzten Bediensteten nochmals nachzuvollziehen und verlangt ihnen damit alle Könnensanforderungen ab, die sich aus den oberen technisch betonten Funktionen ergeben. Nicht erforderlich wird solches Können, das die technische Durchführung der Verwaltungsvorhaben in ihren genaueren Einzelheiten betrifft (untere technisch betonte Funktionen). Erforderlich wird aber eine Art von Rahmenwissen, das die Beigeordneten in den Stand setzt, die Bedingungen (Voraussetzungen, Gesetzmäßigkeiten, Wirkungen) der jeweiligen Verwaltungsvorhaben für sich genommen - und insofern von ihrer technischen Seite her - zu beurteilen.[1)]

Die Beigeordneten müssen also grundsätzlich alle Könnensanforderungen der oberen technisch betonten Funktionen erfüllen. Es handelt sich um ein Können, das sich auf das jeweilige Arbeitsgebiet beschränkt, während dasjenige Können, welches für die Leitungsfunktionen benötigt wird, über den Arbeitsgebieten steht.

Der soeben genannte Grundsatz gilt allerdings nicht ganz ausnahmslos. Für manche Aufgaben - so auf dem Medizinalsektor - berücksichtigt die gemeindliche Organisation ausgeprägten fachmännischen Sondercharakter dadurch, daß sie den zuständigen Beigeordneten von den oberen technisch betonten Funktionen durch den Einsatz eines entsprechenden Dienststellenleiters ganz entbindet und sie allein dafür ausgebildeten Fachleuten anvertraut. Der Beigeordnete wird also insoweit auch vom aufsichtsweisen Parallelvollzug und den entsprechenden Könnensanforderungen

---

1) Bei der soeben beschriebenen Tätigkeit der Beigeordneten auf dem Gebiet der oberen technisch betonten Funktionen liegt der Ansatzpunkt für Forderungen nach speziellem Fachkönnen der Beigeordneten, wie sie zum Beispiel im Runderlaß des Innenministers Nordrhein-Westfalen vom 3.1.1966 III A 2 - 2827/65 (MBl NW 1966, S. 164) erscheinen. Das darf nur nicht in dem Sinn mißverstanden werden, es sei technisches Einzelkönnen erforderlich.

befreit.[1]

Im übrigen mag an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß obere technisch betonte Funktionen ohnehin nicht bei allen Verwaltungsaufgaben der Gemeinde anfallen; denn nicht alle Verwaltungsvorhaben sind so komplex, daß sie noch für sich genommen wesentliche koordinative Erwägungen (Gemeinwohlerwägungen kleinerer Art; Ermessensausübung) erfordern.

Außer dem aufsichtsweisen Parallelvollzug wäre an sich noch zu beachten, daß leitende Tätigkeit es auch mit sich bringen kann, wichtige Fälle selbst in die Hand zu nehmen.[2] Besondere Könnensanforderungen folgen aber hieraus nicht mehr, da die Beigeordneten ohnehin alle Anforderungen der oberen technisch betonten Funktionen erfüllen müssen. Allenfalls wäre zu überlegen, ob auf diesem Wege etwa doch von den Beigeordneten auch Können aus dem Bereich der unteren technisch betonten Funktionen verlangt wird: Können, das die technische Durchführung der Verwaltungsvorhaben in ihren genaueren Einzelheiten betrifft. Das ist jedoch nicht der Fall. Der Beigeordnete darf insoweit immer die Aufbereitung durch die nachgeordneten Bediensteten in Anspruch nehmen.

b) Anforderungen fremder Arbeitsgebiete

Bis hierher ging es um die Anforderungen des eigenen Arbeitsgebiets des Beigeordneten. Zu bedenken bleibt, ob der Beigeordnete etwa auch für Anforderungen fremder Arbeitsgebiete gerüstet sein muß. Darauf kommt es deshalb an, weil dasjenige Können, welches von den oberen technisch betonten Funktionen

1) Dazu noch später bei den einzelnen Könnensanforderungen.
2) Vgl. Karl Hahn, Praktische Kommunalverwaltung, S. 28.

gefordert wird, von Arbeitsgebiet zu Arbeitsgebiet unterschiedlich ist: Anforderungen fremder Arbeitsgebiete wären zusätzliche Anforderungen.

Die Frage stellt sich, weil das Organisationsschema der Gemeinden es mit sich bringt, daß Beigeordnete sich gegenseitig vertreten. Für den Bereich der Leitungsfunktionen hat das keine weitere Bedeutung, da die Beigeordneten insoweit ohnehin schon den vollen - für alle Arbeitsgebiete gleichen - Anforderungen unterliegen. Anders ist der Ausgangspunkt hinsichtlich der oberen technisch betonten Funktionen. Es kommt darauf an, ob die Vertretungsaufgabe den Beigeordneten einen vollwertigen aufsichtsweisen Parallelvollzug oberer technisch betonter Funktionen des fremden Arbeitsgebiets abverlangt.

Das ist zu verneinen. Sinn der Vertretung ist es, behelfsweise eine verhältnismäßig kurze Übergangszeit - während des vorübergehenden Ausfalls des zu vertretenden Beigeordneten - zu überbrücken.

Es geht darum, in solchen Zwischenzeiten den Betrieb der Gemeindeverwaltung aufrechtzuerhalten, das heißt im wesentlichen schon eingeleitete Maßnahmen fortzuführen und fertig geplante Vorhaben wie vorgesehen durchzuführen; Tätigkeiten, die spezielles Können des Arbeitsgebiets verlangen, können dem eigentlichen Amtsträger vorbehalten werden. Für eine solche Übergangszeit muß es dem vertretenen Beigeordneten erlaubt sein, sich für die technisch betonten Funktionen auf die Übung der nachgeordneten Bediensteten zu verlassen.

§ 49 Abs. 1 S. 2 GO ist unter diesen Umständen so zu verstehen, daß von den Beigeordneten spezielles - nämlich von den oberen technisch betonten Funktionen bedingtes - Können fremder Arbeitsgebiete nicht verlangt wird; auch nicht wegen der Vertretungsaufgabe.

§ 34: Rückwirkung auf die Aufgabenstellung des Gemeindedirektors

Es ist bereits oben mehrfach gesagt worden, daß der Gemeindedirektor, wenn ihm Beigeordnete zur Verfügung stehen, nur noch die Oberleitung ausübt. Welche Bedeutung das für die Könnensanforderungen hat, kann nunmehr festgelegt werden: An den Gemeindedirektor sind keine Anforderungen mehr hinsichtlich der oberen technischen Funktionen, wohl aber nach wie vor diejenigen Anforderungen zu stellen, die sich aus den Leitungsfunktionen ergeben.

Die Anforderungen aus den oberen technisch betonten Funktionen entfallen, weil der Gemeindedirektor durch den Einsatz der Beigeordneten von diesen Funktionen, auch vom aufsichtsweisen Parallelvollzug, ganz entlastet wird.

Auch hinsichtlich der Leitungsfunktionen wird der Gemeindedirektor durch den Einsatz der Beigeordneten entlastet, weil diese sich nunmehr mit ihm in die Arbeit teilen. Eine Minderung von Könnensanforderungen folgt daraus aber nicht. Vielmehr muß der Gemeindedirektor nach wie vor in der Lage sein, alle Gemeinwohlerwägungen der Gemeindeverwaltung selbständig anzustellen. Die Beigeordneten entlasten ihn zwar arbeitsmäßig, indem sie dies mit ihm gemeinsam ebenfalls tun. Sein Funktionsbereich wird aber dadurch nicht eingeschränkt, sondern der Gemeindedirektor bleibt in allem auch selbst tätig. Man kann von einer Art Teamarbeit sprechen, in der sich Gemeindedirektor und Beigeordnete vereinen: beide in Wahrung der Gesamtbelange der Gemeinde, die Beigeordneten etwas mehr mit dem Blick auf die Bedingungen ihres eigenen Arbeitsgebietes. Der Effekt für die Könnensanforderungen an den Gemeindedirektor ist der gleiche wie beim aufsichtsweisen Parallelvollzug hinsichtlich der oberen technisch betonten Funktionen - arbeitsmäßige Entlastung ohne gleichzeitige

Minderung von Könnensanforderungen -; nur daß das Element der Aufsicht hier nicht in den Vordergrund tritt. Man kann vom Parallelvollzug der Leitungsfunktionen durch Gemeindedirektor und Beigeordnete sprechen.

Da der Gemeindedirektor allen Anforderungen der Leitungsfunktionen auch bei Einsatz von Beigeordneten ohnehin gewachsen sein muß, kommt es nicht mehr näher darauf an, daß es ihm gegebenenfalls obliegt, "große Arbeiten selbst in der Hand" zu behalten[1] (vgl. auch § 51 Abs. 2 S. 2 GO). Allenfalls bleibt zu bedenken, ob der Gemeindedirektor aus diesem Grund etwa doch noch irgendwelchen Anforderungen aus dem Bereich der technisch betonten Funktionen gewachsen sein muß. Das ist zu verneinen, weil der Gemeindedirektor insoweit die Aufbereitung durch die Beigeordneten und deren nachgeordnete Bedienstete in Anspruch nehmen darf. Der Gemeindedirektor unterliegt also, auch wenn Beigeordnete eingesetzt sind, allen Könnensanforderungen der Leitungsfunktionen. Zur Erfüllung seiner Aufgaben muß der Gemeindedirektor außerdem - ebenso wie die Beigeordneten - immer die Kontaktfunktionen ausüben. Dagegen entfallen beim Einsatz von Beigeordneten die - für jedes Arbeitsgebiet unterschiedlichen - Könnensanforderungen, die aus den oberen technisch betonten Funktionen folgen. Auch diese Könnensanforderungen treffen den Gemeindedirektor selbstverständlich dann, wenn er neben seinen Beigeordneten ein Arbeitsgebiet noch selbst betreut.

Die Könnensanforderungen an den Gemeindedirektor sind damit auf dem Gebiet der Leitungs- und der Kontaktfunktionen zwar nicht kleiner als die Anforderungen an die Beigeordneten. Sie sind aber auch nicht größer, sondern für den Gemeindedirektor ist lediglich das gleiche Mindestkönnen zu fordern wie

---

1) Karl Hahn, Praktische Kommunalverwaltung, S. 28.

für die Beigeordneten[1]. Da den Beigeordneten zusätzlich Können aus dem Bereich der oberen technischen Funktionen abgefordert wird, sind die Könnensanforderungen an den Gemeindedirektor - wenn ihm für alle Arbeitsgebiete Beigeordnete zur Verfügung stehen - im ganzen sogar geringer . Was den Gemeindedirektor im Gewicht seiner Stellung und besoldungsmäßig über die Beigeordneten hinaushebt, ist demnach nicht das geforderte Können. Vielmehr wirkt sich hier aus, daß dem Gemeindedirektor die höhere Verantwortung auferlegt ist und die Beigeordneten im Verhältnis zu ihm mehr die Stellung von Beratern haben.

2. Kapitel: Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten nach Funktionsgruppen

§ 35: Allgemeines

Die vorstehenden Ausführungen haben den Versuch gemacht, den Könnensanforderungen an die leitenden Gemeindebeamten unter anderem durch Aufgliederung ihrer Aufgabenstellung nach Funktionen näherzukommen. Eine Trennung in einzelne Funktionen muß wegen deren Vielfalt unterbleiben. Es hat sich aber gezeigt, daß schon die Unterscheidung einiger weniger Funktionsgruppen, nämlich der Leitungsfunktionen zuzüglich der Kontaktfunktionen, der oberen und der unteren technisch betonten Funktionen zu Ergebnissen führt. So war festzustellen, daß nur die ersten beiden Gruppen, nicht aber die unteren technisch betonten Funktionen zu Könnensanforderungen führen. Das wird zur Grundlage der Betrachtung der einzelnen Könnensanforderungen, die im 4. Teil folgt: Dort werden die Leitungsfunktionen zuzüglich der Kontaktfunktionen und die oberen technisch betonten Funktionen auf Könnensanforderungen untersucht.

---

1) Vgl. hinsichtlich der Leitungsfunktionen schon oben § 32.

Diese Untersuchung ist zunächst unabhängig von der Gemeindegröße. Die obenstehenden Erörterungen ergeben allerdings, daß die Gemeindegröße in mehrfacher Weise Einfluß auf die Funktionen und damit auf die Könnensanforderungen hat.

Einmal bringt, wie bereits angeklungen ist, in der Regel schon jede Funktion für sich genommen je nach der Gemeindegröße unterschiedlich hohe Könnensanforderungen hervor: Da sich mit der Gemeindegröße die einzelnen gemeindlichen Verwaltungsaufgaben vermehren und komplizieren, werden auch die mit ihrer Erfüllung verbundenen Funktionen umfangreicher und schwieriger, was größeres Können erforderlich macht. Darauf kann bei den später folgenden Ausführungen zu den einzelnen Könnensanforderungen anmerkungsweise Rücksicht genommen werden.

Zum anderen war hinsichtlich der Aufgabenstellung des Gemeindedirektors festzustellen, daß er bei steigender Gemeindegröße von verschiedenen Funktionen sogar ganz entlastet wird. Wollte man das bei den Ausführungen zu den einzelnen Könnensanforderungen berücksichtigen, dann würden besondere Zusammenstellungen der unterschiedlichen Gesamtheiten von Könnensanforderungen nötig, wie sie sich bei verschiedener Gemeindegröße ergeben. Das soll nicht geschehen. Zur Erleichterung des Überblicks soll aber sogleich eine Art von Rohzusammenstellung anhand der oben genannten Funktionsgruppen erfolgen, die sich an den verschiedenen Gemeindegrößen ausrichtet.

Schließlich hat sich ergeben, daß bei den Beigeordneten unterschiedliches, nämlich speziell auf die verschiedenen Arbeitsgebiete bezogenes Können hinsichtlich der oberen technisch betonten Funktionen erforderlich wird. Noch nicht näher beachtet worden ist, daß es unter diesen Umständen eine Änderung der Könnensanforderungen bedeutet, wenn unterschiedliche Gemeindegröße Auswirkungen auf den Zuschnitt der Arbeitsgebiete

hat. Auch dies soll bei den später folgenden Ausführungen zu den einzelnen Könnensanforderungen außer Acht bleiben, aber sogleich in einer Zusammenstellung für die Beigeordneten berücksichtigt werden.

§ 36: Funktionsgruppen

a) Gemeindedirektor

Die Funktionen des Gemeindedirektors verringern sich bei zunehmender Gemeindegröße infolge fortschreitender vertikaler Arbeitsteilung. Es lassen sich folgende drei Gemeindegrößenklassen mit unterschiedlichem Funktionsbereich des Gemeindedirektors unterscheiden.

In den großen Gemeinden, in denen für alle Arbeitsgebiete schon Beigeordnete eingesetzt sind, hat der Gemeindedirektor nur die Leitungsfunktionen zuzüglich der Kontaktfunktionen inne; das sind die Funktionen der Führung.[1)]

Nur das Können zur Ausübung dieser Funktionen - es mag Führungskönnen genannt werden - muß der Gemeindedirektor in Gemeinden dieser Größenordnung besitzen.

In den mittleren Gemeinden, in denen nicht für alle Arbeitsgebiete Beigeordnete eingesetzt sind, sondern neben einem oder mehreren Beigeordneten der Gemeindedirektor selbst noch ein Arbeitsgebiet betreut, ist der Gemeindedirektor zusätzlich mit dem aufsichtsweisen Parallelvollzug der oberen technisch betonten Funktionen seines Arbeitsgebietes befaßt. Hier benötigt der Gemeindedirektor außer dem Führungskönnen auch Können zur Ausübung der oberen technisch betonten Funktionen - es ist oben als technisch betontes Können bezeichnet worden -,

---

1) Siehe schon oben § 29 zu a).

jedoch beschränkt auf sein eigenes Arbeitsgebiet. Wie breit letzteres Können sein muß, hängt davon ab, ob das Arbeitsgebiet, das der Gemeindedirektor selbst betreut, größer oder - wenn schon mehr Beigeordnete eingesetzt sind - kleiner zugeschnitten ist.

In den kleineren Gemeinden, in denen noch keine Beigeordneten eingesetzt sind, obliegt dem Gemeindedirektor der aufsichtsweise Parallelvollzug der oberen technisch betonten Funktionen über alle Arbeitsgebiete hinweg. Hier muß er also außer dem Führungskönnen das gesamte Können zur Ausübung der oberen technisch betonten Funktionen besitzen.

b) Beigeordnete

Anders als der Gemeindedirektor haben die Beigeordneten einen feststehenden begrenzten Funktionsbereich, der von Unterschieden in der Gemeindegröße nicht berührt wird. Kommt es überhaupt zum Einsatz eines Beigeordneten, dann obliegen ihm immer die Leitungsfunktionen zuzüglich der Kontaktfunktionen (Funktionen der Führung) und für sein Arbeitsgebiet der aufsichtsweise Parallelvollzug der oberen technisch betonten Funktionen.

Dennoch hat unterschiedliche Gemeindegröße auch hinsichtlich der Beigeordneten eine Auswirkung; wenn auch nicht über die vertikale Arbeitsteilung, so doch über die Aufgabenverteilung (horizontale Arbeitsteilung): In größeren Gemeinden sind die Beigeordnetenarbeitsgebiete wegen des größeren Ausmaßes, das die einzelnen Verwaltungsaufgaben hier erreichen, enger zugeschnitten als in kleinen Gemeinden (wegen des höheren Arbeitsanfalls sind mehr Beigeordnete eingesetzt). Das ist hinsichtlich der Leitungsfunktionen nicht wesentlich, weil sie ein Können fordern, das sowieso für alle Arbeitsgebiete Geltung hat. Wesentlich ist es aber hinsichtlich der oberen technisch betonten Funktionen. Das Können, welches sie fordern, ist spezielles Können des Arbeitsgebiets; es hat Besonderheiten

der einzelnen Aufgabenbereiche zum Gegenstand. Mengenmäßig verringern sich folglich die Anforderungen an dieses Können, wenn ein Arbeitsgebiet auf einen geringeren Aufgabenausschnitt beschränkt wird. Das bedeutet allerdings keine Senkung der Gesamtanforderungen an das technisch betonte Können, weil gleichzeitig die Anforderungen hinsichtlich der verbleibenden Aufgaben zunehmen. Es handelt sich lediglich um eine Verschiebung der Könnensanforderungen. Die Beigeordneten müssen also das Führungskönnen (Leitungs- und Kontaktfunktionen) und außerdem ein Können auf dem Gebiet der oberen technisch betonten Funktionen - technisch betontes Können - besitzen, dessen Breite vom Zuschnitt des Arbeitsgebiets abhängt.

c) Funktionen der Führung, obere technisch betonte Funktionen

Für die zwei Bereiche der Leitungsfunktionen zuzüglich Kontaktfunktionen (Funktionen der Führung) einerseits und der oberen technisch betonten Funktionen andererseits kann abschließend folgendes festgestellt werden: Die Funktionen der Führung obliegen immer sowohl dem Gemeindedirektor wie den Beigeordneten. Sie fordern ein Können, das oberhalb der einzelnen Arbeitsgebiete steht und für alle Aufgabenbereiche der Gemeindeverwaltung gleich ist. Man kann von Führungskönnen sprechen.

Die oberen technisch betonten Funktionen obliegen immer den Beigeordneten - bei ihnen beschränkt auf ein Arbeitsgebiet - und bis hinaus zu den mittleren Gemeinden, in denen der Gemeindedirektor noch selbst ein Arbeitsgebiet verwaltet, auch dem Gemeindedirektor. Sie fordern ein Können, das Besonderheiten der einzelnen Aufgabenbereiche betrifft und deshalb für jedes Arbeitsgebiet verschieden ist. Es kann als technisch betontes Können bezeichnet werden.

Zusammenfassung zum 3. Abschnitt

Die Könnensanforderungen an die leitenden Gemeindebeamten lassen sich anhand der Gegenüberstellung zweier Funktionsgruppen, nämlich der Leitungsfunktionen zuzüglich der Kontaktfunktionen einerseits und der oberen technisch betonten Funktionen andererseits ordnen.

Die Leitungsfunktionen verlangen ein Können, das zu den Gemeinwohlerwägungen in der Gemeindeverwaltung in den Stand setzt. Es steht ebenso wie das Können, welches die Kontaktfunktionen verlangen, oberhalb der verschiedenen Aufgabenbereiche und ist für alle Arbeitsgebiete gleich. Die Leitungsfunktionen und Kontaktfunktionen mögen zusammen als Funktionen der Führung, das von ihnen verlangte Können mag als Führungskönnen bezeichnet werden.

Die oberen technisch betonten Funktionen verlangen ein Rahmenwissen, das zur Beurteilung der Bedingungen der jeweiligen einzelnen Verwaltungsvorhaben für sich genommen - und insofern von ihrer technischen Seite her - in den Stand setzt. Dieses Können hat Besonderheiten der jeweiligen Aufgabenbereiche zum Gegenstand und ist für die einzelnen Arbeitsgebiete verschieden. Es mag als technisch betontes Können bezeichnet werden.

Anhand der vorgenannten beiden Funktionsgruppen ergibt sich für die Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten und für die Könnensanforderungen an sie folgendes:

Der Gemeindedirektor hat immer die Leitungsfunktionen. Im übrigen aber ist der Funktionsbereich des Gemeindedirektors veränderlich: Er weitet sich bei abnehmender Gemeindegröße nach unten aus (Einwirken der vertikalen Arbeitsteilung). In großen Gemeinden, in denen für alle Arbeitsgebiete Beigeordnete eingesetzt sind, ist der Gemeindedirektor von oberen technisch betonten Funktionen ganz befreit. Er braucht

nur das Führungskönnen zu besitzen.
In den mittleren Gemeinden, in denen der Gemeindedirektor neben Beigeordneten noch selbst ein Arbeitsgebiet betreut, benötigt er zusätzlich technisch betontes Können seines Arbeitsgebiets, weil er mit dem aufsichtsweisen Parallelvollzug der oberen technisch betonten Funktionen befaßt ist. Die Breite dieses Könnens hängt vom Zuschnitt des Arbeitsgebiets ab. In den kleineren Gemeinden, in denen Beigeordnete noch nicht eingesetzt sind, ist der Gemeindedirektor mit dem aufsichtsweisen Parallelvollzug der oberen technisch betonten Funktionen aller Aufgabenbereiche befaßt und muß deshalb technisch betontes Können über alle Arbeitsgebiete hinweg besitzen.

Der Funktionsbereich der Beigeordneten steht im Gegensatz zum Funktionsbereich des Gemeindedirektors fest, ohne daß sich Unterschiede der Gemeindegröße auswirken.

Die Beigeordneten müssen ebenso wie der Gemeindedirektor immer die Funktionen der Führung (Leitungsfunktionen und Kontaktfunktionen) wahrnehmen und das entsprechende Führungskönnen besitzen.
Außerdem obliegt den Beigeordneten immer der aufsichtsweise Parallelvollzug der oberen technisch betonten Funktionen ihres Arbeitsgebiets. Sie müssen deshalb das entsprechende technisch betonte Können mitbringen. Dessen Breite richtet sich nach dem Zuschnitt des Arbeitsgebiets; hierin wirken sich Unterschiede der Gemeindegröße auf dem Weg über die Aufgabenverteilung (horizontale Arbeitsteilung)aus.

Für die beiden gegenübergestellten Funktionsbereiche (Funktionen der Führung, obere technisch betonte Funktionen) ist festzuhalten:
Die Funktionen der Führung mit ihren Könnensanforderungen treffen immer sowohl den Gemeindedirektor wie die Beigeordneten. Die oberen technisch betonten Funktionen mit

ihren Könnensanforderungen treffen immer die Beigeordneten; und zwar mit Beschränkung auf deren Arbeitsgebiet. Sie treffen außerdem den Gemeindedirektor, wo er noch nicht - wie in den großen Gemeinden - auf allen Arbeitsgebieten durch Beigeordnete entlastet ist; und zwar in den kleineren Gemeinden, wo noch keine Beigeordneten eingesetzt sind, ohne Beschränkung auf ein Arbeitsgebiet.

4. T e i l

Zu den Könnensanforderungen und zum Nachweiserfordernis im einzelnen

§ 37: Allgemeines

Zu den Könnensanforderungen, die aus der Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten folgen, ist schon gesagt worden, daß sie nur verhältnismäßig allgemein erfaßt werden können.

Dies schon deshalb, weil die Funktionen der leitenden Gemeindebeamten - Leitungsfunktionen ebenso wie obere technisch betonte Funktionen - wegen der Aufgabenvermehrung und -komplizierung, die mit dem Wachsen der Gemeindegröße verbunden ist, je nach der Gemeindegröße unterschiedlichen Umfang und Schwierigkeitsgrad haben.

Speziell bei den oberen technisch betonten Funktionen macht unterschiedliche Gemeindegröße außerdem auch mit ihren Auswirkungen auf den Zuschnitt der Arbeitsgebiete die Könnensanforderungen veränderlich. Es verstärkt hier die Variabilität, daß das Organisationsschema einer Gemeinde im Einzelfall sogar den besonderen Könnensgegebenheiten eines Bewerbers angepaßt werden kann: beispielsweise Einschaltung eines Dienststellenleiters, wenn ein Beigeordneter im Bauwesen oder auf dem Medizinalsektor für die Anforderungen der oberen technisch betonten Funktionen nicht genügend gerüstet sein würde.[1)] Es kommt hinzu, daß ohnehin die Auflösung der Gesamtheit der Könnensanforderungen nach einzelnen Funktionen angesichts deren Vielfalt nicht durchführbar ist.

---

1) Für das Bauwesen vgl. Gustav Giere, Peters'Handbuch, 2. Band, S. 7 ff., 32; für den Medizinalsektor schon oben § 33 zu a).

Aus diesen Gründen beschränken sich die nachfolgenden Erörterungen darauf, die Könnensanforderungen nach Funktionsbereichen zusammenzustellen. Zur Anwendung auf die Verhältnisse bei bestimmter Gemeindegröße ist auf die Ausführungen im vorangegangenen 3. Teil hinzuweisen.

Im Bereich der oberen technisch betonten Funktionen nehmen die Kontaktfunktionen insofern eine Sonderstellung ein, als jeder leitende Gemeindebeamte sie wahrnehmen muß, auch wenn er sonst nur Leitungsfunktionen wahrzunehmen hat.[1] Mit Rücksicht darauf wird neben die Unterteilung in Leitungsfunktionen und obere technisch betonte Funktionen später die Unterteilung in Führungsfunktionen - Leitungsfunktionen zuzüglich Kontaktfunktionen - und (sonstige) obere technisch betonte Funktionen treten.

1. Abschnitt: Angeborenes Können

§ 38: Könnensanforderungen zum angeborenen Können

Beim angeborenen Können gehen die Könnensanforderungen der oberen technisch betonten Funktionen in den Anforderungen der Leitungsfunktionen auf und bringen nichts Zusätzliches mit sich. Das Wesentliche kann deshalb für diese Funktionen gemeinsam gesagt werden.

Gemeindedirektor und Beigeordnete müssen im Grundsatz dieselben Beamtentugenden mitbringen wie auch jeder andere Beamte, der nicht an untergeordneter Stelle tätig ist. Selbstverständlich gehören dazu Grundeigenschaften wie Intelligenz, hinreichend gutes Gedächtnis, Fleiß und Pflichteifer. Ferner muß ein Mindestmaß folgender Gaben vorhanden sein.[2]

---

1) § 29 c) am Ende.

2) Vgl. zu allem Gustav Giere, Peters Handbuch, 2. Band, S. 7 ff., 26 bis 28; Karl Hahn, Praktische Kommunalverwaltung, S. 25, 28, 29.

An allgemeinen Charaktereigenschaften muß der leitende Gemeindebeamte vorweisen:
aktive Einstellung;
Willensstärke (Entschlußkraft, Mut zur Entscheidung), um ein Vorhaben durchsetzen zu können;
Verantwortungsbereitschaft;
vielseitiges Interesse, um alle Gesichtspunkte eines Vorhabens würdigen zu können.
Bei den allgemeinen Charaktereigenschaften mag noch genannt werden, daß der leitende Gemeindebeamte auch praktisch genug veranlagt sein muß, um größerer Arbeitsbelastung gewachsen zu sein.

Er braucht an Denkeigenschaften:
selbständiges Denken;
klares Denken (rational, vorurteilsfrei);
schnelles Auffassen und Verarbeiten;
Initiative, das ist die schöpferische Gabe, anhand gegenwärtiger oder zukünftiger Gegebenheiten (rechtlicher oder tatsächlicher Art) konkrete Gestaltungsmöglichkeiten ins Auge zu fassen. Hierher gehören Anschauungskraft, Verwaltungsphantasie, Erfindungsgabe, Improvisationsgabe, Wendigkeit, Sinn für praktische Lösungen;
Fähigkeit zur Abstraktion, um Gegebenheiten zu Gestaltungsmöglichkeiten ordnen und dieseunter Normen oder Erfahrungssätze einordnen zu können;
Blick für das Wesentliche, um koordinieren, Prioritäten setzen und überhaupt der Aufgabenfülle Herr werden zu können;
Gabe des Augenmaßes für sachgerechte Abwägung (Sinn für richtige Verteilung der Gewichte);
gesunden Menschenverstand, insbesondere Judiz (intuitive Erfassung, was rechtens ist).

Der leitende Gemeindebeamte benötigt Organisationstalent, um den Verwaltungsapparat zweckentsprechend ausrichten und einsetzen zu können.

Für den Umgang mit Menschen benötigt er:
den intuitiven Teil der Menschenkenntnis (zu der außerdem viel erlernbares Können gehört);
die Gabe des Führens (Ausstrahlung, Überzeugungskraft, Mitreißen);
die Gabe des gewandten Auftretens und geschickten Verhandelns;
Takt und Fingerspitzengefühl.

Unentbehrlich ist schließlich auch die Gabe gewandten Ausdrucks in Wort und Schrift.

Alle diese Gaben werden - das ist schon gesagt worden - sicherlich auch von jedem anderen Beamten benötigt, der an einer nicht untergeordneten Stelle tätig ist. Nur sind die leitenden Gemeindebeamten wegen ihrer umfassenden Aufgabenstellung und ihrer führenden Rolle auf diese Gaben besonders angewiesen, weswegen sie bei ihnen im ganzen stärker ausgeprägt sein müssen. Schwerpunkte werden insbesondere wegen folgender Merkmale zu setzen sein, die bei leitender Verwaltungsarbeit in den Gemeinden hervortreten: Es muß meist Einzelfällen ohne Rückgriff auf klärende generelle Regelungen Rechnung getragen werden; dabei besteht weitgehende Gestaltungsfreiheit und das Abwägen von Gemeinwohlbedürfnissen sowie Gestaltungsmöglichkeiten nebst der Koordinierung und dem Herstellen von Prioritäten nimmt besonderen Raum ein. Deshalb müssen von den soeben genannten Eigenschaften bei den leitenden Gemeindebeamten besonders ausgeprägt sein
auf dem Gebiet der allgemeinen Charaktereigenschaften: Willensstärke, Verantwortungsbereitschaft, vielseitiges Interesse;
auf dem Gebiet der Denkeigenschaften: Initiative, Gabe des

Augenmaßes für sachgerechte Abwägung, gesunder Menschenverstand (insbesondere Judiz);
Organisationstalent;
auf dem Gebiet des Umgangs mit Menschen: Menschenkenntnis (soweit überhaupt angeboren), Gabe des Führens.[1)]

Zwischen allen diesen Gaben und dem erlernbaren Können besteht ein enger Zusammenhang schon insofern, als angeborenes Können letztlich nur in der Form von Fähigkeiten - das heißt zusammen mit erlernbarem Können, das die Gaben erst anwendbar macht - interessiert. Es besteht aber darüber hinaus zwischen einer Reihe der angeführten Gaben und dem erlernbaren Können erheblicher Ersetzungszusammenhang,[2)] und zwar sowohl zu den Tatsachen- wie zu den Normkenntnissen (mit Ausnahme der Normkenntnisse zur Aufgabenstellung und der Zielkenntnisse rechtlicher wie tatsächlicher Art).[3)]
Eine erhebliche Rolle spielt der Ersetzungszusammenhang - was wohl besonderer Erläuterung nicht bedarf - bei folgenden Gaben:[4)]
auf dem Gebiet der Denkeigenschaften: klares Denken, Initiative, Gabe des Augenmaßes für sachgerechte Abwägung, gesunder Menschenverstand (insbesondere Judiz); Organisationstalent;
auf dem Gebiet des Umgangs mit Menschen: Menschenkenntnis (angeborener Teil), Führungsgabe.

Unter den Tatsachenkenntnissen sind es besonders die Erfahrungskenntnisse mit ihrer Intensität, die von solchen Gaben einiges entbehrlich machen können, wie auch umgekehrt ein besonders hohes Maß derartiger Gaben Tatsachenkenntnisse

---

1) Vgl. zu allen Gustav Giere, Peters'Handbuch, 2.Band, S. 7 ff, 26-28.

2) Vgl. schon oben § 9 und § 8 (am Ende).

3) Siehe § 1o (am Ende), § 11.

4) Dazu nochmals weiter unten beim erlernbaren Können.

einschließlich Erfahrungskenntnisse ersetzen kann. Aber auch den Normkenntnissen kommt hier erhebliche Bedeutung zu; beispielsweise gegenüber dem Judiz und in gewissem Rahmen gegenüber dem Organisationstalent. Völlig überflüssig können durch den Ersetzungszusammenhang selbstverständlich weder die genannten Gaben noch die zugehörigen Kenntnisgruppen werden.

Auf welchen Stoff sich das angeborene Können beziehen und mit welchem erlernbaren Können es zusammentreffen muß, ergeben dann genauer die Ausführungen zum erlernbaren Können.[1)]

Das Maß des notwendigen angeborenen Könnens steigt bei zunehmender Gemeindegröße nicht so sehr an, sondern es verschiebt sich unter Zunahme der Anforderungen an die eigentlichen Führungseigenschaften.[2)]

§ 39: Nachweiserfordernis

Das angeborene Können darf, wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, neben dem notwendigen erlernbaren Können nicht unterschätzt werden. Wenn dennoch in der Nachweisfrage vordergründig manchmal der Eindruck entstehen kann, daß dem erlernbaren Können weit mehr Gewicht zugemessen wird, so ist das auf folgendes zurückzuführen: Einmal ergibt sich das angeborene Können zu einem gewissen Teil schon aus den Vorstellungstätigkeiten;[3)] besonderer Nachweisaufwand entfällt insoweit. Zum anderen werden frühere Tätigkeiten (vorangegangene Tätigkeiten außerhalb der Bewerbungstätigkeiten), die vorder-

---

1) Vgl. schon oben §§ 1o-12.
2) Vgl. schon oben § 3o (Mitte).
3) Dazu noch sogleich in diesem Paragraphen.

gründig über das notwendige erlernbare Können Aufschluß geben, immer auch einen Teil des notwendigen angeborenen Könnens nachweisen; denn eben in der Anwendung, also immer zusammen mit erlernbarem Können wird das angeborene Können erst offenbar. Auch insoweit entfällt besonderer Nachweisaufwand, der das angeborene Können für sich genommen in den Vordergrund rücken würde. An der Notwendigkeit eines bedeutenden angeborenen Könnens aber ändern solche "optischen Täuschungen" nichts.

Zum Nachweis selbst ist der Ausgangspunkt, daß das gesamte notwendige angeborene Können durch Könnensproben (vorangegangene Tätigkeiten) nachgewiesen sein muß; sei es durch die Bewerbungstätigkeiten, sei es durch frühere Tätigkeiten. Letztere haben die bei weitem größere Bedeutung, doch können auch die Bewerbungstätigkeiten schon erhebliche Könnensnachweise sein.[1] So kann die persönliche Vorstellung hinreichende Aufschlüsse bringen über allgemeine Charaktereigenschaften wie aktive Einstellung, Willensstärke und Verantwortungsbereitschaft; über Denkeigenschaften wie selbständiges, klares Denken, Fähigkeit zur Abstraktion, Blick für das Wesentliche, Gabe des Augenmaßes für sachgerechte Abwägung und Judiz; über Kontakteigenschaften wie die Gabe geschickten Ausdrucks. Sie kann immerhin noch wesentliches ergeben - ohne allerdings schon den vollen Nachweis zu erbringen - für so wichtige Gaben wie Initiative ("Verwaltungsphantasie"), Führungsgabe und Menschenkenntnis.

Daß die Gemeinde, soweit die Vorstellungstätigkeiten in persönlicher Vorstellung bestehen, für die Sachverhaltsfeststellungen einen nachprüfungsfreien Raum in Anspruch nehmen kann, ist schon weiter oben dargelegt worden.[2] Dem ist hinzu-

---

1) Vgl. schon oben § 18 zu b).
2) § 19 zu b).

zufügen, daß der nachprüfungsfreie Raum hauptsächlich beim angeborenen Können Bedeutung erlangen wird. Das erlernbare Können, um das es gehen könnte, wird in der Regel schon durch diejenigen früheren Tätigkeiten mit nachgewiesen sein, die für das erlernbare Können ohnehin dargetan werden müssen.

Für die Gesamtheit der zu erbringenden Könnensnachweise haben das entscheidende Gewicht die früheren Tätigkeiten. Sie können, wie schon oben einmal ausgeführt worden ist, sowohl theoretisch ausgerichtete Tätigkeiten (Ausbildungsgänge) als auch praktisch ausgerichtete Tätigkeiten (insbebesondere Berufstätigkeiten) sein und führen häufig erst in vielfältiger Kombination miteinander zum nötigen Gesamtnachweis[1]. Nunmehr soll hierzu anhand des angeborenen Könnens noch eine Regel angeführt werden, die ebenso für das erlernbare Können gilt:
Je mehr eine frühere Tätigkeit einschlägig - das heißt vom Stoff her der Gemeindeverwaltung verwandt - und je mehr sie praktisch ausgerichtet war, desto höher ist ihr Nachweiswert.
Daß sich die Einschlägigkeit in dieser Richtung auswirkt, liegt auf der Hand. Daß es auch auf die praktische Ausrichtung ankommt, läßt sich anhand des angeborenen Könnens wie folgt erklären. Der Nachweiswert muß bei stark theoretisch ausgerichteten Tätigkeiten (insbesondere bei reinen Lerntätigkeiten), beispielsweise bei einer Schulausbildung, bescheiden sein; denn dort werden zum angeborenen Können hauptsächlich nur gewisse Denkeigenschaften kontemplativer Art vorausgesetzt, während der leitende Gemeindebeamte viele weitere wichtige Gaben benötigt. Ist also zum Beispiel der Nachweiswert erfolgreichen Schul- oder auch Universitätsbesuchs gering, so ist der Nachweiswert etwa einer erfolgreich abgeschlossenen juristischen Referendartätigkeit bereits weit

---

1) Siehe oben § 18 zu b).

höher wegen des starken praktischen Einschlags: Der Referendar, der eine Reihe von Fällen selbständig bearbeiten mußte, stellt damit über die soeben genannten Denkeigenschaften hinaus mehrere weiteren wichtigen Denkeigenschaften unter Beweis; so den Blick für das Wesentliche, die Gabe des Augenmaßes für sachgerechte Abwägung und das Judiz. Die Linie läßt sich bei zunehmender praktischer Ausrichtung so weiter verfolgen.
Den höchsten Nachweiswert erreicht schließlich - weil rein praktisch ausgerichtet und zugleich in besonders hohem Maß einschlägig - die Tätigkeit an gleichartiger Stelle in einer Gemeinde.

Daß das alles auch hinsichtlich des erlernbaren Könnens gelten muß, liegt insbesondere angesichts der letztgenannten Tätigkeit auf der Hand. Man kann allgemein sagen, daß die erforderlichen Kenntnisse umso sicherer verbürgt sind, je mehr die frühere Tätigkeit einschlägig und praktisch ausgerichtet war. Was die praktische Ausrichtung betrifft, liegen speziell Erfahrungskenntnisse umso weniger vor, je mehr eine Tätigkeit theoretisch ausgerichtet war. Beim erlernbaren Können wird hierauf noch gelegentlich eingegangen werden.

Schon hier kann daraufhin festgehalten werden, daß für die Gemeinden immer derjenige Bewerber ideal sein muß, der schon an gleichartiger Gemeindestelle tätig war; dazu gehören vor allem diejenigen Bewerber, die sich in der Gemeindeverwaltung "heraufdienen".

Zusammenfassung zum 1. Abschnitt

Die Tätigkeit der leitenden Gemeindebeamten erfordert in erheblichem Umfang allgemeine Charaktereigenschaften, Denkeigenschaften, Organisationstalent und Gaben des Kontaktes ebenso, wie auch andere leitende Verwaltungstätigkeiten das tun.
Es läßt sich ein Teil dieser Gaben benennen, der bei leitenden Gemeindebeamten in besonderem Maß vorhanden sein muß.

Angeborenes Können ist immer mit erlernbarem Können gekoppelt insofern, als es erst in der Form von Fähigkeiten - also im Zusammentreffen mit zugehörigem Wissen - gegenständlich und erheblich wird. Darüber hinaus besteht auch Ersetzungszusammenhang zwischen den einzelnen Gaben und den beiden Arten des erlernbaren Könnens (Norm- und Tatsachenkenntnissen). Auf der Seite des erlernbaren Könnens sind vom Ersetzungszusammenhang allerdings nicht betroffen die übergeordneten Anteile: die Normkenntnisse zur Aufgabenstellung und die Zielkenntnisse rechtlicher und tatsächlicher Art. Der Ersetzungszusammenhang wirkt sich nur bei den darunterliegenden - sonstigen - Kenntnissen zur Aufgabenerfüllung aus.

Beim Nachweiserfordernis kommt das Hauptgewicht den Könnensnachweisen durch frühere Tätigkeiten (vorangegangene Tätigkeiten außerhalb der Bewerbung) zu. Zum Nachweis werden häufig dieselben Tätigkeiten taugen, die auch das erlernbare Können dartun. Eine weit geringere, aber dennoch nicht unwichtige Rolle spielen die Tätigkeiten bei der Bewerbung selbst.

Soweit Bewerbungstätigkeiten in persönlicher Vorstellung bestehen, kann die Gemeinde einen nachprüfungsfreien Raum bei der Sachverhaltsfeststellung in Anspruch nehmen, was im wesentlichen nur für das angeborene Können eine gewisse Bedeutung erlangt.

Zu den früheren Tätigkeiten ist festzuhalten: Ihr Nachweiswert ist um so höher, je mehr sie einschlägig und je mehr sie praktisch ausgerichtet sind. Das gilt nicht nur für das angeborene, sondern für das gesamte, auch das erlernbare Können. Den höchsten Nachweiswert erreicht hiernach eine frühere Tätigkeit an gleichartiger Stelle in einer Gemeinde. Vor allem Bewerber mit solchen Voraussetzungen sind für die Gemeinden ideal (und brauchen keine zusätzlichen Könnensnachweise).

2. Abschnitt: Erlernbares Können - Funktionen der Führung

Für den Bereich des erlernbaren Könnens erlangt die Unterscheidung zwischen Funktionen der Führung - Leitungsfunktionen zuzüglich der Kontaktfunktionen - und oberen technisch betonten Funktionen Bedeutung. Hier sollen zunächst die Funktionen der Führung und von ihnen zunächst die Leitungsfunktionen behandelt werden.

1. Kapitel: Leitungsfunktionen

§ 4o: Grundlagen

a) Leitungsfunktionen bei den organisatorischen und materiellen Verwaltungsaufgaben

Die Leitungsfunktionen bestehen im Anstellen der Gemeinwohlerwägungen. Sie betreffen das "Ob" der Verwaltungsvorhaben und beinhalten den grundsätzlichen Teil der Planung (Grundsatzplanung im Gegensatz zur Einzelplanung und Ausführung).[1] Schon oben[2] ist ausgeführt worden, daß bei den organisatorischen Verwaltungsaufgaben - und zwar in deren Kernbereich: den Aufgaben der Organisations- und Leitungsgewalt; bei den Kontaktaufgaben liegt es anders - die Grundsatzplanung im Vordergrund steht und daß deren Anteil bei den materiellen Verwaltungsaufgaben weniger groß ist. Das mag an dieser Stelle noch wie folgt ergänzt werden.

Für einen Teil der materiellen Verwaltungsaufgaben, nämlich für die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und für die Auftragsangelegenheiten, entfallen planende Gemeinwohlerwägungen und damit die Leitungsfunktionen sogar ganz.

---

1) Siehe schon oben § 29 zu b).
2) § 29 zu c).

Hier ist die Gemeinde auf die schlichte Gesetzesanwendung beschränkt; die grundlegenden Gemeinwohlerwägungen hat schon der Gesetzgeber vorweggenommen. Es fallen zwar auch in solchen Bereichen bloßer Gesetzesanwendung noch Gemeinwohlerwägungen kleinerer Art an (Ermessensanwendung). Sie aber gehören nicht mehr auf die Ebene der Leitungsfunktionen; sondern sie sind, wie schon oben ausgeführt worden ist,[1] als koordinative Erwägungen der Einzelplanung den oberen technisch betonten Funktionen zuzurechnen. Das führt zu der Frage, ob die leitenden Gemeindebeamten in diesem Bereich Kenntnisse überhaupt vorweisen müssen. Die Frage ist zu bejahen. Die leitenden Gemeindebeamten müssen Grundkenntnisse auf diesen Gebieten ebenso haben wie auf den übrigen nicht derart reglementierten Gebieten. Denn was auf diesen Gebieten zu geschehen hat, muß den leitenden Gemeindebeamten wegen ihrer anderen Aufgaben bekannt sein. Es interessiert unmittelbar für die Erfüllung der Aufgaben der Organisations- und Leitungsgewalt: Was an Verwaltungsmitteln der verschiedenen Art bereitzustellen ist, richtet sich nach dem Bedarf aus der Erfüllung sämtlicher (materiellen) Verwaltungsaufgaben ohne Rücksicht darauf, ob in der Gemeinde noch Gemeinwohlerwägungen anzustellen sind. Aber auch für die Erfüllung der anderen materiellen Verwaltungsaufgaben müssen die leitenden Gemeindebeamten den Stoff der Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten in den Grundzügen beherrschen: Wenn die leitenden Gemeindebeamten Gemeinwohlerwägungen auf den Gebieten anstellen, auf denen ihnen das obliegt, dann müssen sie auch wissen, was zur Gemeinwohlverwirklichung schon von Gesetzes wegen - durch schlichte Gesetzesausführung seitens der Gemeinde - geschieht.
Der Ausfall von Leitungsfunktionen auf dem Gebiet der Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten führt also nicht zu einem entsprechenden Wegfall von Könnensanforderungen und kann deshalb in den weiteren Erörterungen unbeachtet bleiben.

---

1) § 29 zu b).

Zur näheren Abgrenzung des Anteils der Grundsatzplanung bei den materiellen Verwaltungsaufgaben läßt sich allgemein nichts sagen. Hinsichtlich der organisatorischen Verwaltungsaufgaben - es interessieren nur die Aufgaben der Organisations- und Leitungsgewalt - ist beispielhaft schon oben[1] ausgeführt worden, daß im Personalbereich auch die (generelle) Änderung des Einsatzes eines Bediensteten zur Grundsatzplanung gehört und daß im Haushaltsbereich noch die Bereitstellung von Mitteln für das einzelne Verwaltungsvorhaben im Haushaltsplan Grundsatzplanung ist (erst die Anweisung der Mittel im Einzelfall liegt darunter). Im Bereich der sächlichen Verwaltungsmittel kann zum Beispiel die Frage, ob eine neue Art von Einrichtungsgegenständen angeschafft werden soll, noch Grundsatzplanung sein.

b) Systemkenntnisse, Grundkenntnisse

Wie schon mehrfach zum Ausdruck gekommen ist, fordern die Leitungsfunktionen von den leitenden Gemeindebeamten nicht alles Können - und damit auch nicht alles Wissen -, das für die Erfüllung der jeweiligen Aufgaben erforderlich ist. Die Leitungsfunktionen verlangen vielmehr nur einen Teil der gesamten notwendigen Kenntnisse, und zwar einen rangmäßig übergeordneten Teil. Vom Gehalt her kann man diese Kenntnisse als allgemeine Grund- oder Systemkenntnisse bezeichnen. Den Bereich der letztgenannten Begriffe mögen die nachstehenden Darlegungen abstecken.

Entbehrlich ist für die Leitungsfunktionen das, was erst die technisch betonten Funktionen verlangen: das Wissen von den Bedingungen der einzelnen Verwaltungsvorhaben für sich genommen[2]. Soweit es für eine weichenstellende Entscheidung

---

1) § 29 zu c).

2) Vgl. oben § 29 zu b) und § 33 zu a).

("Ob" der Verwaltungsvorhaben; Grundsatzplanung) auf nähere Umstände des einzelnen Verwaltungsvorhabens für sich genommen ankommt, wird die Entscheidungsgrundlage den leitenden Gemeindebeamten von zuständigen nachgeordneten Bediensteten aufbereitet. Ein leitender Gemeindebeamter hat - mit anderen Worten gesagt - in Ausübung der Leitungsfunktionen nicht Spezialfragen zu lösen; er muß vielmehr "nur" in der Lage sein, auf Grund der Voten seiner "Spezialisten" selbstverantwortlich zu entscheiden[1] beziehungsweise Entscheidungen (des Rates und der Ausschüsse) vorzubereiten. Das gilt für die Tatsachenkenntnisse und ebenso für die Normkenntnisse. Auch gewisse gesetzliche Regelungen, die schon ins Einzelne gehen - das "Wie" der Verwaltungsvorhaben betreffen -, brauchen dementsprechend dem Inhaber von Leitungsfunktionen nicht bekannt zu sein. Soweit derartige ins Einzelne gehende Regelungen Ermessensspielräume offenhalten, handelt es sich um die schon oben angesprochenen Gemeinwohlerwägungen kleinerer Art, die auf der Ebene der oberen technisch betonten Funktionen liegen (koordinative Erwägungen der Einzelplanung)[2].

Das bedeutet freilich nicht, daß ein leitender Gemeindebeamter von den Bedingungen der einzelnen Verwaltungsvorhaben gar nichts wissen müßte. Eben solches Wissen von den Möglichkeiten der Verwaltungsvorhaben gehört zum Führungswissen, weil die Gemeinwohlerwägungen gerade darin bestehen, Vorstellungen über sachdienliche Verwaltungsvorhaben zu entwickeln. Aber es handelt sich nur um ein Wissen von den Grundbedingungen der Verwaltungsvorhaben; eine Art Rahmenwissen, das den leitenden Gemeindebeamten die Einsicht gewährt, unter welchen Voraussetzungen welche Wirkungen im Sinne eines Verwaltungsvorhabens erreicht werden.

---

1) Vgl. auch Werner Thieme, DöV 1962, S. 521 ff. 522, (dort für die Verwaltungsbeamten allgemein festgestellt).

2) Siehe oben § 29 zu b).

Es geht also bei dem Wissen, das die Leitungsfunktionen fordern, um einen Rahmen von allgemeinen Grund- oder Systemkenntnissen. Dementsprechend sind mit der Formel von Wissen, das die Bedingungen der einzelnen Verwaltungsvorhaben für sich genommen betrifft und erst bei den technisch betonten Funktionen nötig wird, diese allgemeinen Grundkenntnisse nicht mehr gemeint.

Den soeben bezeichneten allgemeinen Grund- oder Systemkenntnissen sollen nicht etwa - unter dem Begriff der Einzelkenntnisse - die sämtlichen von den technisch betonten Funktionen geforderten Kenntnisse gegenübergestellt werden. Vielmehr tritt bei Unterscheidung oberer und unterer technisch betonter Funktionen eine Gruppe von Grund- oder Systemkenntnissen einer schon spezielleren Art (obere technisch betonte Funktionen) zwischen die Einzelkenntnisse (untere technisch betonte Funktionen) und die allgemeinen Grundkenntnisse:

Bei den oberen technisch betonten Funktionen geht es um Kenntnisse, die erforderlich werden, wenn ein Verwaltungsvorhaben für sich genommen immer noch so komplex ist, daß koordinative Erwägungen (der Einzelplanung) nötig werden.[1] Es handelt sich aber dabei noch nicht um die Einzelheiten der technischen Durchführung des Verwaltungsvorhabens; Kenntnisse dazu werden erst bei den unteren technisch betonten Funktionen erforderlich.[2] Man kann deshalb sagen, daß in den großen Rahmen der allgemeinen Grund- oder Systemkenntnisse ein zweiter engerer Rahmen von Grund- oder Systemkenntnissen spezieller Art tritt und erst innerhalb dieses zweiten Rahmens sich die Einzelkenntnisse befinden. Bezeichnet man

---

1) Siehe oben § 29 zu b) (am Ende).
2) Siehe schon oben § 33 zu a).

das, was die Leitungsfunktionen zuzüglich der Kontaktfunktionen an erlernbarem Können fordern, als Führungskenntnisse,[1] dann bestehen also die Führungskenntnisse in den soeben erörterten allgemeinen Grund- oder Systemkenntnissen, die von den Leitungsfunktionen gefordert werden und in den Kontaktkenntnissen (wegen der Kontaktfunktionen erforderlich), die erst im nächsten Kapitel behandelt werden.

Soweit im folgenden aus Vereinfachungsgründen sowohl bei den Leitungsfunktionen als auch später bei den oberen technisch betonten Funktionen schlicht von Grund- oder Systemkenntnissen gesprochen wird, wird sich aus dem Zusammenhang ergeben, daß es im einen Fall um die allgemeinen, im anderen Fall um die speziellen Grundkenntnisse geht.

c) Leitungsfunktionen - Kenntnisse zur Aufgabenstellung und Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung

Der Begriff der Grund- oder Systemkenntnisse, wie er soeben geschildert worden ist, ordnet sich der Teilung in Leitungs- und obere technisch betonte Funktionen unter. Dagegen setzt sich die weiter oben vorgenommene Unterteilung rangmäßiger Art in Kenntnisse zur Aufgabenstellung (nur Normkenntnisse) und in darunter liegende Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung (Norm- und Tatsachenkenntnisse) - bei diesen: weitere Unterteilung in Zielkenntnisse und in sonstige Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung - über die Abgrenzung von Leitungs- und oberen technisch betonten Funktionen hinweg. Stellt man die Beziehung zwischen beiden her, so ist zu sagen: Normkenntnisse zur Aufgabenstellung und Zielkenntnisse bilden den übergeordneten Teil der allgemeinen Grund- oder System-

---

1) Siehe oben § 36 zu c).

kenntnisse (Ebene der Leitungsfunktionen); auf deren unteren Teil (noch Leitungsfunktionen) sowie auf das technisch betonte Wissen (obere technisch betonte Funktionen) erstrecken sich die sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung.

Von der Gegenüberstellung der Leitungsfunktionen (Anstellen der Gemeinwohlerwägungen; Grundsatzplanung) und der technisch betonten Funktionen (Durchführung, das heißt Einzelplanung und Ausführung der Verwaltungsvorhaben) her gesehen beziehen sich demnach auf die Grundsatzplanung die Kenntnisse zur Aufgabenstellung, die Zielkenntnisse und ein oberer Teil der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung; ein unterer Teil letzterer Kenntnisse liegt auf der Ebene der Durchführung (technisch betonte Funktionen).

Die Leitungsfunktionen bestehen, wie schon gesagt, im Anstellen der Gemeinwohlerwägungen; das sind - wenn alle gemeindlichen Verwaltungsaufgaben die Gemeinwohlrealisierung zum Ziel haben - die weichenstellenden Erwägungen zur Gemeinwohlrealisierung. In Konsequenz daraus und in Anlehnung an die soeben genannte Unterteilung in Kenntnisse zur Aufgabenstellung, Zielkenntnisse und sonstige Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung kommt man dem Inhalt der notwendigen Kenntnisse auf die nachstehende Weise etwas näher. Man kann nämlich von den Gemeinwohlerwägungen sagen, daß sie in folgenden Schritten vor sich gehen:

Am Anfang steht das Erkennen der Gemeinwohlziele. Der leitende Gemeindebeamte muß erkennen, was anzustreben der Gemeinde aufgegeben ist (materielle Verwaltungsaufgaben) und welche organisatorischen Vorrichtungen ihm dabei zum Einsatz zur Verfügung stehen (Aufgaben der Organisations- und Leitungsgewalt). Das ist der Bereich der Kenntnisse zur Aufgabenstellung sowie der Zielkenntnisse.

Es folgt das Erkennen der Gestaltungsmöglichkeiten: Der leitende Gemeindebeamte muß die Beziehung von den erkannten Gemeinwohlzielen zu den Gegebenheiten - gegenwärtigen oder künftigen, rechtlichen oder tatsächlichen - herstellen, um so für zweckdienliches Handeln der Gemeindeverwaltung die Weichen zu stellen, das heißt um entsprechende Verwaltungsvorhaben vorzusehen und zu lenken. Es geht hier also um die Würdigung von Sachverhalten. Sie bringt zweierlei mit sich. Einmal sind die Sachverhalte unter die Gemeinwohlziele zu "subsumieren"; was künftige Sachverhalte betrifft, gehört es dazu, deren Gestaltung erst einmal zu entwerfen. Zum anderen müssen Sachverhalte, die nicht offenbar sind, zunächst schlicht festgestellt werden. Dasalles ist das Gebiet der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung.

Mit den vorgenannten Schritten geht schließlich das Abwägen einher: Der leitende Gemeindebeamte muß abwägen zwischen mehreren Gemeinwohlzielen, die in Konkurrenz treten und zwischen mehreren Gestaltungsmöglichkeiten, die in Betracht kommen. Auch dies mag zum Bereich der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung gerechnet werden.

Die vorstehenden drei Arten von Erwägungen sind es also, aus welchen die Gemeinwohlerwägungen - die Erwägungen der Grundsatzplanung - bestehen und welche den Gegenstand der Leitungsfunktionen ausmachen. Ein Wissen, das diese drei Arten von Erwägungen ermöglicht, wird von den Leitungsfunktionen verlangt.

d) Nachholbare Kenntnisse

Anhand der vorangegangenen Abgrenzungen soll nunmehr genauer gefaßt werden, was sich in der Frage der Nachholbarkeit von Kenntnissen ergibt; wobei des Zusammenhangs wegen nicht nur

die Leitungsfunktionen, sondern alle Funktionen der leitenden Gemeindebeamten einbezogen werden.

Schon oben[1] ist ausgeführt worden, daß nicht nachholbar solche Kenntnisse sind, die zur Lösung von Grundsatzfragen (sogenannten politischen Fragen) gebraucht werden und daß außerhalb dieser allgemeinsten Systemkenntnisse bis hin zu den Systemkenntnissen einer spezielleren Art der Anteil der nachholbaren Kenntnisse allmählich zunimmt. Das kann zu der oben gemachten Unterscheidung zwischen System- oder Grundkenntnissen allgemeiner Art (Ebene der Leitungsfunktionen) und solchen von spezieller Art (Ebene der oberen technisch betonten Funktionen) wie folgt in Beziehung gesetzt werden:

Der Anteil der nachholbaren Kenntnisse ist am größten auf der Ebene der oberen technisch betonten Funktionen. Auf der Ebene der Leitungsfunktionen (System- oder Grundkenntnisse allgemeiner Art) nimmt der Anteil der nachholbaren Kenntnisse ab und wird bei den ganz grundlegenden Kenntnissen bedeutungslos.

Anhand der Unterscheidung von Kenntnissen zur Aufgabenstellung, Zielkenntnissen und sonstigen Kenntnissen zur Aufgabenerfüllung - von letzteren ein allgemeiner Teil auf der Ebene der Leitungsfunktionen, ein speziellerer Teil auf der Ebene der oberen technisch betonten Funktionen - läßt sich das weiter konkretisieren:

Nachholbar ist ein wesentlicher Teil derjenigen Kenntnisse (speziellerer Teil der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung), die auf der Ebene der oberen technisch betonten Funktionen liegen. Es handelt sich bei ihnen, wie schon oben einmal ausgeführt worden ist, um Kenntnisse, die bereits

---

1) § 15 zu e).

zum "Fachkönnen" in dem Sinne gehören, daß sie sich auf Fachfragen der einzelnen Arbeitsgebiete beschränken.[1] Ein Beigeordneter oder ein Gemeindedirektor, der noch selbst auf Beigeordnetenebene tätig ist, braucht also von diesem Wissen einen wesentlichen Teil bei Amtsantritt unter Umständen noch nicht vorzuweisen ("unter Umständen" deshalb, weil einem Bewerber nicht alle abstrakt nachholbaren Kenntnisse auf einmal fehlen dürfen[2]). Ebenfalls noch von Gewicht ist der nachholbare Anteil auch noch auf der Ebene der Leitungsfunktionen, und zwar bei den Kenntnissen, die zum Erkennen der Gestaltungsmöglichkeiten benötigt werden; das sind die (allgemeineren) sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung. Allerdings tritt der nachholbare Teil auch bei diesen Kenntnissen zurück, wo sie in besonderem Maß allgemein werden, So spielt die Nachholbarkeit nur noch eine kleine Rolle bei den Kenntnissen, die sich auf das Abwägen beziehen. Bedeutungslos ist schließlich die Nachholbarkeit bei den darüber liegenden Kenntnissen, die zum Erkennen der Gemeinwohlziele gebraucht werden; das sind die Zielkenntnisse und die Kenntnisse zur Aufgabenstellung.
Für die Leitungsfunktionen ist damit insgesamt das Ergebnis, daß immerhin ein Teil der notwendigen Kenntnisse, mag er auch nicht sehr groß sein, nachholbar ist und unter Umständen - es dürfen einem Bewerber nicht zu viele nachholbare Kenntnisse auf einmal fehlen - bei Amtsantritt noch nicht vorzuliegen braucht. Das bedeutet zum Beispiel, daß selbst von einem Gemeindedirektor, der schon auf allen Arbeitsgebieten durch Beigeordnete entlastet ist - also sich ganz auf die Funktionen der Führung beschränkt -, noch nicht alles dafür notwendige Wissen sogleich bei Amtsantritt verlangt werden muß. Allgemein kann man festhalten, daß die leitenden Gemeindebeamten nicht alles Wissen von den organisatorischen und materiellen Verwaltungsaufgaben, das sie wegen der Leitungs-

---

1) Oben § 33 zu a).
2) Siehe oben § 15 zu d).

funktionen benötigen, schon bei Amtsantritt vorweisen müssen.

Nur eine kleine Rolle spielt die Nachholbarkeit im übrigen - das liegt auf der Hand und mag schon hier allgemein festgehalten werden - beim anderen Teil der Funktionen der Führung, nämlich bei den Kontaktfunktionen. Die Kontaktfunktionen muß jeder leitende Gemeindebeamte schon von Anfang an weitgehend ausfüllen, weshalb von den zugehörigen Kenntnissen die meisten sofort einsetzbar sein müssen.

§ 41: Kenntnisse zur Aufgabenstellung

Zum Erkennen der Gemeinwohlziele werden zunächst die Kenntnisse zur Aufgabenstellung benötigt. Es handelt sich im wesentlichen um Normkenntnisse, und zwar um das Wissen, welche Aufgabenbereiche in einer Gemeinde anfallen und welche Stellung ein leitender Gemeindebeamter bei ihrer Erfüllung einnimmt (Funktionen, Verhältnis zum Rat und dergleichen).[1] Hierher gehören entsprechende allgemeine Kenntnisse von der Gemeindeverfassung und ganz allgemein Vorstellungen davon, welche materiellen Verwaltungsaufgaben in der Gemeinde zu verfolgen sind sowie welcher Art die zur Verfügung stehenden organisatorischen Vorrichtungen (Personal, Sacheinrichtung, finanzielle Organisation) sind.

Mehr braucht zum Inhalt dieses Wissens nicht ausgeführt zu werden. Es handelt sich um ein Wissen so allgemeiner Art, daß es unter dem Gesichtspunkt der Könnensanforderungen nur Randbedeutung erlangt: Es hat gewissermaßen nur formale Bedeutung, weil es lediglich darüber informiert, in welche Richtung ein leitender Gemeindebeamter seine Überlegungen zu lenken haben wird; der Inhalt der Überlegungen ist noch gar nicht betroffen. Die "eigentlichen" Könnens anforderungen beginnen erst unterhalb dieses Bereichs. Dem entspricht die

---

1) Vgl. schon oben § 1o (am Anfang).

leichte Erlernbarkeit dieses Wissens (ein Bewerber würde in der Lage sein, die notwendigen Kenntnisse noch auf die Bewerbung hin sich im Selbststudium anzueignen).

Leicht gemacht ist auch der Nachweis. Er kann selbst durch Tätigkeiten anläßlich der Bewerbung hinreichend geführt werden; beispielsweise dadurch, daß sich der Bewerber bei einer Befragung informiert zeigt. Solche einfachen Nachweise werden möglich wegen der einfachen Struktur der gesamten Kenntnisse zur Aufgabenstellung.

Ins Gewicht fallende Unterschiede je nach Gemeindegröße entstehen beim Wissen zur Aufgabenstellung nicht. Auch ein Ermessenszusammenhang zu anderem Können kann nach der Art dieser Kenntnisse nicht bestehen.[1)]

§ 42: Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung - Zielkenntnisse

Das Erkennen der Gemeinwohlziele bedingt weiter Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung, und zwar deren oberen Teil: die Zielkenntnisse. Zu ihnen gehören hauptsächlich Kenntnisse tatsächlicher Art; aber auch Kenntnisse von gewissen grundlegenden Normen wie zum Beispiel vom Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und seinen vielfältigen und differenzierten Auswirkungen können hierher gerechnet werden.

Anders als die Kenntnisse zur Aufgabenstellung beziehen sich die Zielkenntnisse bereits unmittelbar auf die Gemeindeverwaltungsarbeit selbst und haben auch nicht so einfache Struktur, daß sie jederzeit kurzfristig hinzugelernt werden können. Unter dem Gesichtspunkt der Könnensanforderungen verlangen sie eine entsprechend größere Aufmerksamkeit.

---

1) Siehe schon oben § 1o (am Ende).

Andererseits sind die Zielkenntnisse noch immer nicht "fachlich" in dem Sinn, daß sie zur Planung der Verwaltungsvorhaben in den Stand setzen würden. Um das Erkennen der Gestaltungsmöglichkeiten geht es erst bei den sonstigen Kenntnissen zur Aufgabenerfüllung. Inhalt der Zielkenntnisse ist demgegenüber nur ein Allgemeinwissen, das dazu befähigt, erst einmal überhaupt die gemeindlichen Gemeinwohlziele als solche zu erkennen, ohne daß es hier schon auf die Möglichkeiten ankäme, die der Gemeinde zur Erreichung der Ziele offenstehen. Bei den Zielkenntnissen handelt es sich mit anderen Worten um Allgemeinbildung.

Notwendig ist eine Allgemeinbildung besonderer Ausprägung: ein Wissen von den Bedürfnissen der Gesellschaft, das soviel soziales,wirtschaftliches und menschliches Verständnis verschafft,[1] wie zur Beurteilung der örtlichen Gemeinwohlbedürfnisse benötigt wird und das ganz verschiedener Herkunft sein kann - zum Beispiel mehr aus geschichtlichen und kulturellen Quellen herrühren oder mehr volkswirtschaftlichen, juristischen und soziologischen Ursprung haben kann. Inwieweit ein Mindestwissen aus bestimmten Gebieten vorhanden sein muß und welche der möglichen Wissenskombinationen das gesuchte Maß erfüllen, kann nicht im einzelnen bestimmt werden. Die Anforderungen an die Allgemeinbildung lassen sich mithin nicht über die allgemeine Feststellung hinaus konkretisieren, daß zur Wahrnehmung der Leitungsfunktionen ein gewisses Maß an Wissen von den Belangen der Gesellschaft notwendig ist, das sich aus Allgemeinkenntnissen rechtlicher, wirtschaftlicher, soziologischer, kultureller und geschichtlicher Art verschieden zusammensetzen kann.

Das Maß der Allgemeinbildung wird in großen Gemeinden höher sein müssen als in kleinen, da in großen Gemeinden die Gemeinwohlgesichtspunkte schwerer zu überblicken sind. Als Anhaltspunkt sei genannt, daß in kleineren Gemeinden eine Allgemeinbildung ausreichen wird, wie sie durch das Abitur oder ähnliche Ausbildungsabschlüsse bestätigt wird

---

1) Vgl. Gustav Giere, Peters'Handbuch, 2.Band, S. 7 ff., 28.

und daß in sehr großen Gemeinden eine Allgemeinbildung erforderlich sein wird, wie sie etwa mit einem abgeschlossenen rechtswissenschaftlichen Studium verbunden ist.

Ein externer Ersetzungszusammenhang der Zielkenntnisse mit anderen Kenntnissen oder mit angeborenem Können scheidet wegen des Allgemeincharakters dieser Kenntnisse aus.[1] Dagegen besteht ein gewisser interner Ersetzungszusammenhang, soweit die Zielkenntnisse in Tatsachenkenntnissen bestehen: Die Tatsachenkenntnisse können grundsätzlich sowohl Erfahrungskenntnisse als auch übernommene Tatsachenkenntnisse sein. Aus der Allgemeinheit der Zielkenntnisse folgt allerdings eine Tendenz zu den übernommenen Tatsachenkenntnissen:[2] Sämtliche Zielkenntnisse tatsächlicher Art können in übernommenen Tatsachenkenntnissen bestehen, sie können aber nicht sämtlich in Erfahrungskenntnissen bestehen; denn für einen großen Teil solcher allgemeinen Kenntnisse besteht die Möglichkeit eines Erwerbs durch eigene Anschauung nicht.

Für das Nachweiserfordernis ergeben sich Folgen aus dem soeben beschriebenen Mangel an Faßbarkeit der Allgemeinbildung in ihren Einzelheiten. Sie bestehen darin, daß der Nachweis grundsätzlich über eine breite - man kann auch formulieren: umfassende - Allgemeinbildung geführt werden muß, auch wenn Teile dieser Allgemeinbildung beim leitenden Gemeindebeamten an sich entbehrlich wären; denn nur so ist mangels näherer Faßbarkeit der für einen leitenden Gemeindebeamten ausreichenden Form der Allgemeinbildung deren Vorhandensein sichergestellt. Anders liegt es nur, wenn ein Bewerber eine frühere Tätigkeit vorweist, deren Bewältigung das Erkennen von Gemeinwohlzielen in gleicher Weise voraussetzte wie das die Tätigkeit eines leitenden Gemeindebeamten tut. So liegt es

---

1) Siehe schon oben § 1o (am Ende), § 11.
2) Siehe schon oben § 12 zu h) (am Ende).

bei verschiedenen leitenden Verwaltungstätigkeiten etwa im Bereich der allgemeinen inneren Verwaltung, vor allem aber dann, wenn der Bewerber früher schon an gleichartiger Stelle einer Gemeinde tätig war. In solchen Fällen kommt es auf das Vorliegen einer umfassenden Allgemeinbildung nicht weiter an, weil gesichert ist, daß jedenfalls eine für leitende Gemeindebeamte ausreichende Form von Allgemeinbildung vorliegt. Mit den vorstehenden Maßgaben kann man sodann den Stimmen folgen, die eine umfassende Allgemeinbildung verlangen.[1)]

Hier zeigt sich übrigens einmal mehr, daß der Nachweiswert früherer Tätigkeiten um so höher ist, je mehr sie einschlägig und je mehr sie praktisch ausgerichtet sind: Praktisch ausgerichtete Tätigkeiten, die der Tätigkeit eines leitenden Gemeindebeamten nahe genug verwandt sind, können die notwendige Allgemeinbildung ohne weiteres mit nachweisen, während anderenfalls der gesonderte Nachweis der Allgemeinbildung, und zwar dann einer umfassenden Allgemeinbildung nötig werden kann.

Da Erfahrungskenntnisse auf dem Gebiet der Allgemeinbildung entbehrlich sind[2)], sind die Nachweismöglichkeiten nicht auf praktisch ausgerichtete Tätigkeiten beschränkt. Der Nachweis kann auch durch theoretisch ausgerichtete Tätigkeiten wie erfolgreichen Schulbesuch oder Universitätsbesuch geführt werden.

Der Nachweis wird hauptsächlich durch frühere Tätigkeiten - das sind Tätigkeiten außerhalb der Bewerbung - zu führen sein. Die andere Gruppe der vorangegangenen Tätigkeiten - das sind die Tätigkeiten im Rahmen der Bewerbung - kann nur ergänzenden Nachweiswert erlangen. Für eine vollständige Überprüfung etwa durch Befragung des Bewerbers sind die not-

---

1) Vgl. dazu Gustav Giere, Peters'Handbuch, 2. Band, S. 7 ff., 30; Karl Hahn, Praktische Kommunalverwaltung, S. 25.

2) Siehe oben.

wendigen Kenntnisse der Allgemeinbildung zu vielschichtig.

§ 43: Sonstige Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung - Normkenntnisse

Dem Erkennen der Gemeinwohlziele folgt als nächster Schritt das Erkennen der Gestaltungsmöglichkeiten: die Bewertung von gegenwärtigen oder künftigen Gegebenheiten unter den verschiedenen Gemeinwohlgesichtspunkten, die Subsumtion vorhandener oder noch zu schaffender Sachverhalte unter die Gemeinwohlziele. Wie schon oben gesagt, ist das der Bereich der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung. Unter die Leitungsfunktionen fällt aus diesem Bereich allerdings nur der obere Teil: das Wissen von den Grundbedingungen der Verwaltungsvorhaben. Das nähere Wissen von den Bedingungen der einzelnen Verwaltungsvorhaben für sich genommen fällt in den Bereich der technisch betonten Funktionen.

a) Wissensanforderungen

Von diesen Kenntnissen werden hier zunächst die Normkenntnisse behandelt; diejenigen Grundkenntnisse also, welche die Grundsatzplanung hinsichtlich rechtlicher Gegebenheiten möglich machen.

Zu ihnen sollen nicht die Kenntnisse von einigen ganz fundamentalen Normen gerechnet werden, von denen jedes Verwalten als rechtsgebundenes Handeln in besonderem Maße abhängt;[1)] so die Kenntnisse vom Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, von Grundrechten wie dem Gleichheitssatz und von den Grundprinzipien der Gerechtigkeit überhaupt. Sie sind schon unter den Zielkenntnissen (Kenntnissen zur Allgemeinbildung) erfaßt worden. Wohl aber rechnen hierher die nachstehend bezeichneten

1) Vgl. Erich Becker, DVBl 1956, S. 4 ff., 6, 9.

Grundkenntnisse von zweierlei Art.

Zum notwendigen Normwissen des genannten Bereichs gehören Systemkenntnisse von den Grundzügen der einzelnen Rechtsgebiete der Gemeindeverwaltung, und zwar aller Rechtsgebiete einschließlich derer, auf denen der Gemeinde nicht mehr Gemeinwohlerwägungen, sondern nur noch die Ausführung ins einzelne gehender Regelungen obliegen. (Letztere Kenntnisse werden nötig wegen der Auswirkungen bei Gemeinwohlerwägungen, die auf anderen Gebieten anzustellen sind.[1])

Solche Grundvorstellungen von den jeweiligen einzelnen Rechtsgebieten reichen aber nicht aus. Vielmehr gehören zu den notwendigen Grundkenntnissen angesichts der Kompliziertheit und Unübersichtlichkeit der ineinandergreifenden rechtlichen Regelungen auch erhebliche Mindestkenntnisse in der Rechtsfindung und -anwendung: Ein leitender Gemeindebeamter muß in den Methoden der Rechtsauslegung und der Subsumtion genügend bewandert sein.[2]

Ein leitender Gemeindebeamter muß also Grundkenntnisse haben, die ihn zur Rechtsanwendung (Auslegung, Subsumtion) in den Stand setzen, da dies schon bei der Grundsatzplanung eine erhebliche Rolle spielt. Es handelt sich um Kenntnisse im Umgang mit dem Recht (vor allem zum Erforschen des Sinngehalts und zur Abwägung mehrerer Rechtsgüter), die nicht zwingend an eine juristische Ausbildung gebunden sind, sondern - nur Grundkenntnisse sind hier angesprochen - auch auf anderen Wegen erworben sein können. Beispielsweise weist solche Kenntnis auch nach, wer ohne juristische Ausbildung sich schon an gleichartiger Stelle einer Gemeinde bewährt hat. Ein leitender Gemeindebeamter braucht weiter System-

---

1) Siehe schon § 4o zu a).

2) Vgl. Rudolf Hoke, DVBl 1962, S. 425 ff., 429.

kenntnisse von den Grundzügen der einzelnen Rechtsgebiete der Gemeindeverwaltung. Näherer Ausführungen bedarf es noch zu den letztgenannten Kenntnissen.

Man muß sich davor hüten, von den einzelnen Rechtsgebieten hier, wo es allein um die Leitungsfunktion geht, zu viele Grundkenntnisse zu verlangen. Den leitenden Gemeindebeamten werden in dieser Funktion einzig die weichenstellenden Erwägungen abverlangt; soweit zur Vorbereitung irgendwelche Einzelheiten erforderlich sind, werden die zuständigen nachgeordneten Bediensteten eingeschaltet. Es sind deshalb - das gilt nicht nur für die Normkenntnisse, sondern entsprechend auch für die später noch zu behandelnden Tatsachenkenntnisse - tatsächlich nur Grundvorstellungen erforderlich. Hat ein leitender Gemeindebeamter darüber hinaus Kenntnisse, die weiter ins einzelne gehen, dann mögen sie ihm zwar nützlich sein - bei den materiellen Verwaltungsaufgaben gilt selbst das nur mit Einschränkungen, weil ein leitender Gemeindebeamter zur Beschäftigung mit den vielfältigen Einzelheiten kaum Zeit haben wird - [1], zu den notwendigen Mindestkenntnissen aber gehören sie nicht. Das heißt, daß "umfassende" Rechtskenntnisse in dem Sinn, daß sie über Systemkenntnisse von den Grundzügen hinausgehen, für die Leitungsfunktionen nicht zu verlangen sind. Insofern ist die Forderung nach "umfassenden" Rechtskenntnissen[2] mißverständlich ebenso wie die Formulierung, ein leitender Gemeindebeamter müsse selbst in der Lage sein, die Beschlüsse des Rates rechtlich einwandfrei vorzubereiten und

---

1) Vgl. Karl Hahn, Praktische Kommunalverwaltung, S. 27.
2) So bei Erich Becker, DVBl 1956, S. 4 ff., 9.

auszuführen.[1] Auch den Stimmen, die die Bedeutung von Rechtskenntnissen in der Gemeindeverwaltung allgemein betonen,[2] ist deshalb nur mit der Klarstellung zu folgen, daß für die Leitungsfunktionen die Systemkenntnisse von den einzelnen Rechtsgebieten hinreichen.[3]

Zu den hiernach erforderlichen Normkenntnissen gehören immer die Systemkenntnisse von den Grundzügen des einschlägigen öffentlichen Rechts. Bei den materiellen Verwaltungsaufgaben handelt es sich um das Recht betreffend die Ordnungs-, Sozial-, Kultur- und Wirtschaftsaufgaben[4] (letzteres einschließlich des gemeindlichen Steuerrechts). Bei den organisatorischen Verwaltungsaufgaben geht es um das Recht der Organisationsangelegenheiten (man spricht auch von den "zentralen Verwaltungsaufgaben"),[5] das öffentliche Dienstrecht (Personalwesen öffentlichrechtlicher Teil), das Haushaltswesen und das Recht der Finanzen.

---

1) So Runderlaß des Innenministeriums NW vom 3.1.1966 III A 2 - 2827/65, MBl NW 1966, S. 1964; vgl. auch Hans Peters, Kommunalpolitische Blätter 1955, S. 65 ff., 99 ff., 101: Kenntnis von Vorschriften und Gesetzen.

2) Vgl. Hans J. Wolff, DVBl 1959, S. 837 ("rechtskundig"); Erich Becker, DVBl 1956, S. 4 ff., 6.

3) Wohl ähnlich Gustav Giere, Peters'Handbuch, 2. Band S. 7 ff., 30: "Kenntnis des geltenden Rechts in seinem systematischen Zusammenhang", S. 28:"Dilettant im guten Sinne"; vgl. auch Lüersen -Neuffer, Niedersächsische Gemeindeordnung, § 61 Rdnr 11: unmittelbar einsetzbare Verwaltungsfachkenntnisse spielen nur eine beschränkte Rolle.

4) Vgl. dazu Erich Becker, Peters 'Handbuch, 1. Band, S. 62 ff., 111.

5) Vgl. Verwaltungsorganisation der Gemeinden Teil I, Aufgabengliederungsplan, herausgegeben von der KGSt, S. 26 (zu den Allgemeinen Verwaltungsaufgaben).

Erforderlich sind weiter Grundvorstellungen von gewissen Privatrechtsgebieten, die im Rahmen der Verwaltungsaufgaben eine Rolle spielen: vom privaten Dienstrecht (Personalwesen privatrechtlicher Teil), vom Vertragsrecht - Teile des Schuld- und Sachenrechts - und vom Haftungsrecht (so vom Recht der Amtspflichtverletzung). Dazu kommen Kenntnisse von einigen strafrechtlichen Bestimmungen (so von den Amtsdelikten).

An Kenntnissen des öffentlichen Rechts ist bei den organisatorischen und den materiellen Verwaltungsaufgaben im einzelnen folgendes erforderlich:

Auf dem Gebiet der organisatorischen Verwaltungsaufgaben braucht ein leitender Gemeindebeamter zur Ausübung der Leitungsfunktionen Kenntnisse wegen Organisationsangelegenheiten (zentrale Verwaltungsaufgaben). Es geht um Grundkenntnisse davon, welche Organisationsformen der Gemeindeverwaltung das einschlägige Recht hervorbringt; beispielsweise welche Dienststellen der Gemeindeverwaltung nach welchen Grundregeln zusammenarbeiten, in welcher Weise die Funktionen auf die Dienststellen der Gemeindeverwaltung verteilt sind, welche Weisungsbefugnisse bestehen und anderes. Auch Kenntnisse davon, in welcher Weise Aufsichtsbehörden eingeschaltet sind oder einzuschalten sind, gehören hierher.

Zum Personalwesen (öffentlichrechtlicher Teil) muß ein leitender Gemeindebeamter Systemkenntnisse vom Beamtenverhältnis, zum Beispiel auch von den Obliegenheiten und Befugnissen der Vorgesetzten und Dienstvorgesetzten und von den Grundlagen des Disziplinarrechts aufweisen. (Dagegen sind beispielsweise Einzelkenntnisse von den jeweiligen Normen des Disziplinarrechts entbehrlich; sie liegen außerhalb des Bereichs weichenstellender Überlegungen).

Im Haushaltswesen und Finanzwesen muß ein leitender Gemeindebeamter Kenntnisse von den Grundsätzen des gemeindlichen Haushaltsrechts nebst Grundvorstellungen von Art und Ausmaß der gemeindlichen Finanzierungsquellen haben.

Geht bei den organisatorischen Verwaltungsaufgaben der Bereich der Grundsatzplanung noch verhältnismäßig weit, so tritt bei den materiellen Verwaltungsaufgaben ohnehin der Anteil der Grundsatzplanung weiter zurück wegen des dort umfangreichen Anteils der Durchführung (Einzelplanung und Ausführung).[1] Die Normkenntnisse, die wegen der Leitungsfunktionen nötig werden, beschränken sich deshalb noch mehr als bei den organisatorischen Verwaltungsaufgaben auf das Grundsätzliche der in Frage kommenden Rechtsgebiete.
So sind beispielsweise im Ordnungsrecht nur Grundvorstellungen vom System dieses Rechtsgebiets, aber nicht die Kenntnisse von einzelnen Gesetzen und Normen notwendig (anders selbstverständlich bei einem Rechtsbeigeordneten, da er außer den Leitungsfunktionen auch mit den oberen technisch betonten Funktionen als den speziellen "Leitungsfunktionen" seines Arbeitsgebiets befaßt ist).
Gleiches gilt für die Gebiete des Sozial-, Kultur- und Wirtschaftsrechts. Auf letzterem Gebiet fordern die Leitungsfunktionen zum Beispiel keine näheren Kenntnisse von den Gemeindesteuergesetzen, sondern nur Grundvorstellungen davon, welche Steuern der Gemeinde zufließen und welche Struktur und Bedeutung sie in etwa haben.

Im privaten Recht und im Strafrecht beschränken sich die erforderlichen Kenntnisse ebenfalls auf ganz grundsätzliche Dinge, wie sie nicht nur der Jurist, sondern auch ein rechtlich nicht ausgebildeter Bewerber haben kann. So sind im

---

1) Siehe schon oben § 29 zu c).

Vertragsrecht keine Kenntnisse von den verschiedenen Anspruchsgrundlagen, sondern nur allgemeine Vorstellungen von Verpflichtung und Inanspruchnahme zu fordern, wie sie in gebildeten Schichten ohnehin weitgehend Allgemeingut sind.

Das vorstehend umrissene Normwissen zur Aufgabenerfüllung muß - wegen der Aufgabenzunahmen, die bei wachsender Gemeindegröße eintritt - bei den leitenden Gemeindebeamten großer Gemeinden um einiges größer sein als in kleinen Gemeinden.

Die vorstehenden Ausführungen ergeben, daß die Anforderungen an das Wissen leitender Gemeindebeamter, soweit es um die Leitungsfunktionen geht, ernstlich auf Grund- oder Systemkenntnisse allgemeiner Art beschränkt werden müssen. Der Versuchung, willkommenes nützliches Wissen in notwendiges umzudeuten, muß widerstanden werden. (Ein Mehr an Wissen wird selbstverständlich erforderlich, soweit leitende Gemeindebeamte auch mit oberen technisch betonten Funktionen befaßt sind.) Für die Normkenntnisse läßt sich hinzufügen, daß bei den Normen ohnehin in besonderem Maße die Ableitung von Einzelheiten aus den Grundsätzen möglich und geboten ist. Umso weniger besteht Anlaß, unnötige Forderungen nach positivem Normwissen zu erheben.

Selbst die vorstehend geschilderten Kenntnisse muß ein Bewerber nicht sämtlich schon bei Amtsantritt vorweisen. Eine Reihe der notwendigen Normkenntnisse aller angesprochenen Gebiete ist nachholbar mit der Folge, daß ein Bewerber sie noch nach Amtsantritt hinzuerwerben darf, soweit ihm nicht insgesamt eine zu große Menge an Kenntnissen fehlt (Frage der konkreten Nachholbarkeit).[1] So dürfen etwa vom Wissen

---

1) Siehe dazu oben § 15 zu d).

privatrechtlicher Art die Kenntnisse des Haftungsrechts und vom strafrechtlichen Wissen sämtliche Kenntnisse anfangs noch fehlen. Andererseits kommt eine Nachholung kaum noch in Frage bei Kenntnissen, die schon mehr von übergeordneter Art sind; so beim Wissen zur Rechtsanwendung (Auslegung, Subsumtion). Derartige Kenntnisse allgemeinerer Art müssen, wie schon oben [1] angeklungen ist, im wesentlichen sogleich bei Amtsantritt einsetzbar sein.

Es besteht ein gewisser Ersetzungszusammenhang zum angeborenen Können:[2] Sind klares Denken, Initiative und besonders das Judiz stark ausgeprägt, so können sich die Normkenntnisse der aufgeführten Art noch mehr auf das Grundsätzliche beschränken und umgekehrt. Außerdem besteht interner Ersetzungszusammenhang innerhalb des Wissens von der Rechtsfindung und -anwendung: Dieses Wissen darf ganz in Erfahrungskenntnissen, ein großer Teil davon darf aber auch in übernommenen Tatsachenkenntnissen bestehen.

b) Nachweiserfordernis

Der Nachweis wird wie immer am besten durch frühere Tätigkeit an gleichartiger Stelle einer Gemeinde geführt; dann entfallen alle Nachweiskomplikationen bis hin zur Beachtung des Ersetzungszusammenhanges. Auch eine längere Tätigkeit in Rat und Ausschüssen kann hier erheblichen Nachweiswert haben, da sie im Einzelfall die Aneignung der Grundzüge verschiedenster Rechtsgebiete dartun kann.

---

1) § 4o zu d).
2) Siehe schon dazu oben § 1o (am Ende).

Hohen Nachweiswert haben hinsichtlich des Normwissens naturgemäß die juristischen Ausbildungen: juristisches Studium, volljuristische Ausbildung und Ausbildung an den Verwaltungsakademien. Wenn die volljuristische Ausbildung (Referendarausbildung) und das juristische Studium nicht auf die Vermittlung von Wissen in den Rechtsmaterien der Gemeindeverwaltung zugeschnitten sind, so sind sie dennoch in hohem Maß einschlägig deshalb, weil sie ein Systemwissen vermitteln, das zum Umgang mit dem Recht ganz allgemein befähigt. Insbesondere die Fertigkeiten der Auslegung und der Subsumtion sind dem ausgebildeten Juristen selbstverständlich, was die Ausbildung an den Verwaltungsakademien nicht in gleichem Maß leistet. Dafür ist es der Vorteil letzterer Ausbildung, daß sie - für"Kommunalhörer" - Fragestellungen der Gemeindeverwaltung mehr in den Vordergrund rückt.

Die genannten Ausbildungen sind außerdem nicht nur einschlägig, sondern weisen - was für den Nachweiswert wichtig ist - auch einen erheblichen praktischen Einschlag auf. Das gilt vor allem von der Referendarausbildung, die großenteils in der Lösung von praktischen Fällen besteht. Aber auch schon die Übungsarbeiten während und die Examensarbeiten zum Abschluß des Studiums sind praktische Betätigungen, die für den Könnensnachweis ernsthaft ins Gewicht fallen. Dieser praktische Einschlag weist Erfahrung nach. Die Steigerung des Nachweiswertes wirkt sich übrigens nicht nur bei dem hier behandelten erlernbaren, sondern auch bei dem korrespondierenden angeborenen Können aus: Notwendige Gaben wie klares Denken und Judiz werden erst durch den praktischen Einschlag der genannten Ausbildungen voll für den Außenstehenden ersichtlich.

§ 44: Sonstige Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung - Tatsachenkenntnisse

Bei den sonstigen Kenntnissen zur Aufgabenerfüllung nehmen die Grundkenntnisse rechtlicher Art - das haben die vorstehenden Ausführungen ergeben - einen wichtigen Raum ein. Das ist eine notwendige Folge der Rechtsgebundenheit des Verwaltens: Von der Eingriffsverwaltung bis zu den Aufgaben auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge sind die Gestaltungsmöglichkeiten in vielfältiger Weise reglementiert und ein leitender Gemeindebeamter muß in der Lage sein, die mannigfach einwirkenden rechtlichen Gegebenheiten zu übersehen.[1)]
Dennoch sind die Normenkenntnisse nur der eine Teil des notwendigen Wissens. Den anderen wichtigen Teil bilden die Tatsachenkenntnisse.

a) Wissensanforderungen

Auch bei diesen Tatsachenkenntnissen handelt es sich nur um Grundsatzkenntnisse. Es geht um das Erkennen und noch nicht um das Durchführen der Gestaltungsmöglichkeiten, das heißt um die Grundsatzplanung im Gegensatz zur Einzelplanung und Ausführung. Ähnlich wie schon bei den Normkenntnissen ist auch hier außer Grundkenntissen der einzelnen Aufgabengebiete noch ein Wissen von allgemeinerer Art zu fordern: dasjenige Wissen, das die leitenden Gemeindebeamten zur Abwägung zwischen Gemeinwohlzielen und Gestaltungsmöglichkeiten in den Stand setzt.

---

1) Siehe Erich Becker, DVBl 1956, S. 4 ff., 6, 9; vgl. Gustav Giere, Peters 'Handbuch, 2. Band, S. 7 ff., 3o; der Verwaltungsstoff komme entweder rechtlich vorgeformt an den Beamten heran oder müsse von ihm in diese Form gebracht werden, was auch für einen großen Teil des Inhalts der technischen und wirtschaftlichen Dezernate gelte; vgl. auch Hans J. Wolff, DVBl 1959, S. 837; mit Bezug auf die Kreise Walter Cantner, Peters 'Handbuch, 1. Band, S. 4o9 ff., 435.

Zu den soeben genannten Abwägungskenntnissen ist zu sagen, daß sie denjenigen Kenntnissen im Bereich des Normwissens entsprechen, die die Auslegung (Sinnermittlung, Abwägung der Rechtsgüter) und Subsumtion ermöglichen. Wer durch eine juristische Ausbildung letztere Kenntnisse erworben hat, wird damit auch zur Abwägung im Bereich der Gegebenheiten tatsächlicher Art in der Lage sein[1].
Was die Grundkenntnisse zu den einzelnen Aufgabengebieten betrifft, so ist zwischen materiellen und organisatorischen Verwaltungsaufgaben zu unterscheiden.

Bei den materiellen Verwaltungsaufgaben beschränkt sich das Maß des notwendigen Tatsachenwissens auf Kenntnisse aus dem Bereich der Allgemeinbildung, die schon oben behandelt worden sind; zusätzliche Anforderungen auf der Ebene der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung ergeben sich nicht. Das entspricht dem schon früher angesprochenen Umstand, daß bei den materiellen Verwaltungsaufgaben der Anteil der Grundsatzplanung verhältnismäßig klein ist und die Einzelplanung (zuzüglich Ausführung) größeren Raum einnimmt.

Umgekehrt liegt es bei den organisatorischen Verwaltungsaufgaben, da bei ihnen der Anteil der Grundsatzplanung verhältnismäßig groß ist (die organisatorischen Verwaltungsaufgaben ragen, wie man auch sagen kann, besonders weit in die Sphäre der Führung hinein). Hier muß ein leitender Gemeindebeamter Grundkenntnisse vom Funktionieren eines Verwaltungsapparats haben, die ihm den Überblick darüber erlauben, welcher Maßnahmen es im organisatorischen Bereich bedarf, um die Erfüllung der materiellen Verwaltungsaufgaben zu sichern. Es handelt sich um Vorstellungen von den tatsächlichen Gesetzmäßigkeiten, nach denen ein Verwaltungsapparat von nicht ganz kleinem Zuschnitt arbeitet.

---

1) Näheres unten.

So muß er für die Organisationsangelegenheiten im engeren Sinn (zentralen Verwaltungsaufgaben) Kenntnisse von der zweckdienlichen Gliederung und Arbeitsweise eines derartigen Verwaltungsapparates einschließlich der Personalstruktur und vom Zuschnitt der Arbeitsmittel mitbringen. Im Personalwesen braucht er die Kenntnis von gewissen Grundsätzen der Personaleinstellung und -behandlung, die sich in der Praxis gebildet haben. Im Bereich von Haushalt und Finanzen geht es um Grundkenntnisse etwa davon, mit welchem Gewicht die einzelnen Aufgabenbereiche in einem Gemeindehaushalt vertreten sein können (Ausgabenseite) und wie sich die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten (Einnahmeseite) darauf auswirken.

Zusätzliche Tatsachenkenntnisse werden also auf der Ebene der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung nur im Bereich der organisatorischen, nicht im Bereich der materiellen Verwaltungsaufgaben notwendig.

Unterschiede im Umfang des notwendigen Wissens je nach Gemeindegröße treten - bedingt durch die Aufgabenzunahme bei wachsender Gemeindegröße - zwar auf, erlangen aber nur wenig Bedeutung. Die hauptsächlichen Kenntnisse müssen schon in den kleinen Gemeinden vorliegen.

Bei den vorgenannten Tatsachenkenntnissen spielt - wie auch schon bei den Normkenntnissen, die auf der Ebene der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung liegen - die Nachholbarkeit eine Rolle: Soweit zum Erkennen der Gestaltungsmöglichkeiten zusätzliche Kenntnisse überhaupt gehören (die Kenntnisse der Allgemeinbildung waren schon wegen des Erkennens der Gemeinwohlziele zu fordern), braucht ein Teil von ihnen dennoch unter Umständen bei Amtsantritt nicht vorgewiesen zu werden, weil er noch in einer Einarbeitungszeit hinzuerworben werden darf. Das gilt allerdings, wie schon oben zum Ausdruck gekommen ist,[1] umso weniger, je allgemeiner die Kenntnisse sind.

---

1) § 4o zu d).

So ist von den Abwägungserkenntnissen wenig, von den Kenntnissen betreffend die Organisations- und die Personalangelegenheiten aber manches und von den Kenntnissen im Haushalts- und Finanzwesen sogar vieles nachholbar.

Ein Ersetzungszusammenhang, der nicht sehr weit geht, aber doch erheblich ist, besteht zum angeborenen Können. Gewisse Teile des geschilderten Wissens, die schon etwas mehr ins Einzelne gehen, sind entbehrlich, wenn das korrespondierende angeborene Können besonders ausgeprägt ist und umgekehrt. Einfluß haben hier die Gaben des klaren Denkens und vor allem der Initiative sowie des Organisationstalents. Es gibt außerdem einen wesentlichen internen Ersetzungszusammenhang sowohl innerhalb der Abwägungskenntnisse als auch innerhalb der Grundkenntnisse aus dem Bereich der organisatorischen Verwaltungsaufgaben: Die Kenntnisse dürfen sämtlich in Erfahrungskenntnissen, aber andererseits zum großen Teil auch in übernommenen Tatsachenkenntnissen bestehen. Der Anteil an übernommenen Tatsachenkenntnissen darf bei den Abwägungskenntnissen eher noch größer sein als bei den anderen genannten Kenntnissen, was mit dem allgemeinen Charakter der Abwägungskenntnisse zusammenhängt. Daß die Erfahrung leichter entbehrlich ist, wenn die Kenntnisse mehr von allgemeiner und übergeordneter Art sind, ist oben schon gesagt worden.[1)]

Im Bereich der Kenntnisse zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats (das sind die Grundkenntnisse, die neben den Abwägungskenntnissen erforderlich werden) fällt der Anteil notwendiger Erfahrungskenntnisse mehr ins Gewicht. Hauptsächlich bei den Kenntnissen, die wegen der Organisationsangelegenheiten im engen Sinn (zentralen Verwaltungsaufgaben) nötig werden, muß gerade derjenige Teil in Erfahrungskenntnissen bestehen, für den auch eine Nachholbarkeit nicht in Betracht kommt. Es geht um Kenntnisse von denjenigen allgemeingültigen

---

1) § 11 zu h) (am Ende).

Grundregeln für das Funktionieren eines Verwaltungsapparats, die auf jeden Verwaltungsapparat gleich welcher Größe und gleich welcher Aufgabenrichtung zutreffen und die dement - sprechend auch schon durch (praktisch ausgerichtete) Tätigkeiten in kleinen sowie gemeindefernen Verwaltungsapparaten unter Beweis gestellt werden können. Es kommt mit anderen Worten allein auf die eigene Anschauung von einem behördenmäßig organisierten Apparat an. Es braucht sich nicht um Gemeindeverwaltung und noch nicht einmal unbedingt um Verwaltung der öffentlichen Hand überhaupt gehandelt zu haben; es kann auch die Tätigkeit in einem privaten Apparat ausreichen, wenn er behördenmäßig organisiert war.[1)]

Beispielsweise kann schon von hier aus gesagt werden, daß die zuweilen vorkommende Berufung von Professoren der Rechts- oder Wirtschaftswissenschaften in solche leitenden Gemeindestellen, die nur noch Funktionen der Führung mit sich bringen, vom erlernbaren Können her leicht gerechtfertigt sein wird: Ohnehin vorhanden ist die notwendige Allgemeinbildung (Zielkenntnisse). Auch bei den weiteren Grundkenntnissen rechtlicher und tatsächlicher Art (Ebene der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung) wird das notwendige nicht nachholbare Wissen leicht nachzuweisen sein, soweit ein derartiger Bewerber schon in der Universitätsverwaltung eine bestimmende Tätigkeit ausgeübt hat. Hier wird zum Beispiel bereits die Verwaltung eines Instituts ausreichen, zumal sie mit den Eigengesetzlichkeiten des ganzen Apparats der inneren Universitätsverwaltung in Berührung bringt.

b) Nachweiserfordernis

Für das Nachweiserfordernis ist es zunächst einmal von Bedeutung, daß die Abwägungskenntnisse und die Tatsachenkenntnisse

---

1) Dazu nochmals unten beim Nachweiserfordernis.

zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats, die auf der Ebene der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung notwendig werden, zum Teil Erfahrungskenntnisse sein müssen; denn der Nachweis kann insoweit nur durch frühere praktisch ausgerichtete Tätigkeiten in einem irgendwie gearteten Verwaltungsapparat geführt werden. Nötig ist wegen der Kenntnisse zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats die Tätigkeit an bestimmender Stelle eines solchen Verwaltungsapparats. Schon deshalb würden beispielsweise die Tätigkeit des juristischen Referendars während seiner Ausbildung in der Verwaltungsstation und die Tätigkeit eines Assessors der inneren Verwaltung im kommunalen Bereich während der Einweisungszeit nicht allein den notwendigen Nachweiswert haben. Dagegen ist die Tätigkeit eines Ratsmitglieds im Rat und in den Ausschüssen verwaltungsleitende Tätigkeit und kann, wenn langjährige nachhaltige Führungsarbeit etwa im Hauptausschuß vorliegt, sehr erheblichen Nachweiswert haben.[1)]

Es braucht, wie schon gesagt worden ist, nicht Tätigkeit in der Kommunalverwaltung - die allerdings den besten Nachweis ergibt - und nicht einmal unbedingt Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung überhaupt vorzuliegen. Auch einer Tätigkeit in einem privaten Verwaltungsapparat kommt Nachweiswert zu, wenn dieser Verwaltungsapparat behördenmäßig organisiert war. Daran würde es allerdings zum Beispiel bei Betätigung in einer Parteiorganisation fehlen, da solche Organisationen nach andersartigen Grundsätzen aufgebaut sind und arbeiten. Allenfalls ein gewisser ergänzender Nachweiswert in Zusammenhang mit anderweitigen nachweisgeeigneten

---

1) Vgl. auch VG Düsseldorf Urteil vom 23.2.1967 - 1 K 1633/66 -, Bl. 13, 14, teilweise veröffentlicht bei Kottenberg-Steffens § 49 GO Nr. 7 (S. 5o, 51).

Tätigkeiten wäre zu bejahen.[1)]

Wohl aber findet sich behördenmäßige Organisation, die auf eine ähnliche Vielschichtigkeit und Komplizierung von Aufgaben zurückgeht wie bei der öffentlichen Verwaltung, nicht selten bei größeren Verwaltungseinheiten in der Wirtschaft (Kennzeichen ist vor allem eine ausgeprägte Arbeitsteilung nach Funktionen und Zuständigkeiten). Wer an bestimmender Stelle eines solchen Verwaltungsapparats tätig war, kann also damit den Nachweis für das nötige Wissen (und gleichzeitig für das zugehörige angeborene Können) zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats führen. Freilich beschränkt sich der Nachweiswert auch hierauf, während die Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung und erst recht die Tätigkeit in der Kommunalverwaltung gleichzeitig noch vieles andere Können nachzuweisen vermag[2)].

Auch für die Abwägungskenntnisse war oben festzuhalten, daß sie nicht zur Gänze in übernommenen Tatsachenkenntnissen bestehen können. Auch sie können deshalb nicht allein durch theoretisch ausgerichtete Tätigkeiten nachgewiesen werden, sondern es müssen Tätigkeiten mit ausreichendem praktischen Einschlag vorliegen. Solche Tätigkeiten sind, wie schon oben einmal angeklungen ist, die juristischen Ausbildungen. Die

---

1) Vgl. VG Düsseldorf aaO., Kottenberg-Steffens § 49 GO Nr. 7 (S. 5o, 51) zum Fall eines Beigeordneten, der langjährig im Rat und seinen Ausschüssen und außerdem in der Parteiarbeit tätig war; die dort verwendeten Formulierungen verleihen allerdings der doch andersartigen Parteiarbeit beim Nachweis des Könnens zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats ein bedenklich großes Gewicht.

2) Dazu noch sogleich.

Ermittlung von Sinngehalten und die Abwägung zwischen den Rechtsgütern, wie sie der Jurist am Stoff der Normen erlernt (Erwägungen der Auslegung), verschafft dieselben Kenntnisse, die auch zur Abwägung bei den Gegebenheiten tatsächlicher Art in den Stand setzen; die juristischen Ausbildungen sind hier also einschlägig. Sie haben auch einen praktischen Einschlag, der einen Nachweiswert mit sich bringt, wie er wegen der notwendigen Erfahrungskenntnisse zu verlangen ist. In der Referendarausbildung ist der praktisch ausgerichtete Anteil so groß, daß das bestandene zweite juristische Staatsexamen auch für große Gemeinden den Nachweis ausreichender Abwägungskenntnisse führt. (Gleichzeitig wird mit Hilfe des praktischen Einschlags auch der Nachweis über das erforderliche angeborene Können geführt; es werden also sogleich die vollständigen Abwägungsfähigkeiten nachgewiesen, was von Überlegungen zum Ersetzungszusammenhang von vornherein befreit.) Der geringere praktische Einschlag, den bereits das Rechtsstudium aufweist, reicht immerhin noch zum Nachweis für die Anforderungen kleinerer Gemeinden aus und auch die rechtliche Ausbildung an den Verwaltungsakademien erlangt hinsichtlich der Abwägungskenntnisse sicherlich hohen Nachweiswert.

Schon an dieser Stelle wird ersichtlich, welch hohen Nachweiswert die juristische Ausbildung hinsichtlich des gesamten Könnens erreicht, das die Funktionen der Führung von den leitenden Gemeindebeamten fordern; nicht nur bei den Tatsachenkenntnissen auf der Ebene der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung - Teilgebiet der Abwägungskenntnisse - und bei den Normkenntnissen dieser Ebene, sondern auch bei den Kenntnissen der Allgemeinbildung (Ebene der Zielkenntnisse)[1] und

---

1) Vgl. dazu oben § 42.

nicht zuletzt auch beim angeborenen Können der Abwägung (Gebiet der Denkfähigkeiten).[1]

Hat schon die juristische Ausbildung den dargelegten hohen Nachweiswert für die Abwägungskenntnisse, so fällt der Nachweis noch leichter bei früherer Tätigkeit beispielsweise als Professor der Rechtswissenschaften oder auch als Verwaltungsjurist; wobei auch der Nachweiswert hinsichtlich des anderen soeben genannten Könnens noch höher ist. Auch wird ein Verwaltungsjurist unter Umständen in der Lage sein, mit seiner bisherigen Berufstätigkeit gleichzeitig sein wichtiges angeborenes Können wie Initiative und Organisationstalent hinreichend nachzuweisen.

Das Abwägen ist aber selbstverständlich keine spezielle Fertigkeit im Umgang mit dem Recht. Unterschiedliche Fähigkeiten haben zwar im Rahmen der juristischen Tätigkeit besondere Bedeutung[2]; auch andere Tätigkeiten mit praktischer Ausrichtung können den durch die Notwendigkeit von Erfahrungskenntnissen gebotenen Nachweiswert erreichen. In besonderem Maß gilt das für die frühere Tätigkeit an gleichartiger Stelle einer Gemeinde, die neben allem anderen Können auch die Abwägungskenntnisse besonders gut nachweist. Auch die Tätigkeit im Rat und seinen Ausschüssen kann hierzu einiges ergeben. Eine Parteitätigkeit dagegen würde für das Abwägungswissen wie auch für das andere von den letztinge-

---

1) Besondere Ausführungen zum Wert der juristischen Ausbildung folgen weiter unten.

2) Vgl. Werner Thieme, DÖV 1961, S. 521 ff., 525: die Bewährung als Jurist setze das Denken im Zusammenhang und die Fähigkeit voraus, den einzelnen Zweck und das einzelne Geschehen im großen Zusammenhang zu sehen.

funktionen geforderte Wissen nur geringen Nachweiswert haben.

Vorstehende Ausführungen hatten die Notwendigkeit von Erfahrungskenntnissen und den deshalb gebotenen Nachweis durch praktisch ausgerichtete Tätigkeit zum Gegenstand. Geeignete praktische Tätigkeiten weisen dann gleichzeitig auch diejenigen Tatsachenkenntnisse zum Abwägen beziehungsweise zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats mit nach, die in übernommenen Tatsachenkenntnissen bestehen dürfen. Diese Kenntnisse können außerdem, soweit nicht die Notwendigkeit des Nachweises im einzelnen Fall wegen Nachholbarkeit entfällt, durch theoretisch ausgerichtete Tätigkeiten belegt werden, die zu den erforderlichen praktisch ausgerichteten Tätigkeiten hinzutreten. Beispielsweise könnte die Ausbildung an einer Verwaltungsakademie oder an der Verwaltungshochschule Speyer ergänzende Nachweise über das Wissen zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats erbringen. Derartige ergänzende Nachweise könnten auch noch durch Tätigkeiten des Bewerbers anläßlich der persönlichen Vorstellung erfolgen; etwa indem er sich einer entsprechenden Befragung stellt.

§ 45: Wissensforderungen der Leitungsfunktionen insgesamt

Für die Leitungsfunktionen insgesamt ergeben die vorstehenden Ausführungen, daß ein leitender Gemeindebeamter zur Ausübung dieser Funktionen an erlernbarem Können folgendes braucht: das Wissen von seiner Aufgabenstellung (dies fällt unter dem Gesichtspunkt der Könnensanforderungen nur wenig ins Gewicht);
auf der Ebene der Zielkenntnisse: eine Allgemeinbildung, die ihm das Wissen von den Bedürfnissen einer örtlichen menschlichen Gesellschaft vermittelt;
auf der Ebene der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung:

Grundkenntnisse rechtlicher und tatsächlicher Art, die ihm das Erkennen der Gestaltungsmöglichkeiten - die Grundsatzplanung der Verwaltungsvorhaben - erlauben, bestehend in den Abwägungskenntnissen (auf rechtlichem Gebiet sind das insbesondere Kenntnisse zur Auslegung), einer Reihe von Grundkenntnissen verschiedener Rechtsgebiete der Gemeindeverwaltung hauptsächlich im öffentlichen Recht und gewissen Grundkenntnissen tatsächlicher Art auf dem Gebiet der organisatorischen Verwaltungsaufgaben (Kenntnisse zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats).

Nur auf der Ebene der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung und erst unterhalb der Abwägungskenntnisse spielt die Nachholbarkeit eine größere Rolle: Nicht alle notwendigen Grundkenntnisse rechtlicher und tatsächlicher Art müssen schon bei Amtsantritt vorliegen; ein Teil kann noch in einer Einarbeitungszeit hinzuerworben werden. Nicht zuletzt die Nachholbarkeit von Teilen solches schon mehr "fachgebundenen" Wissens berechtigt zu der Feststellung, daß bei diesem Wissen nicht die Hauptanforderungen der Leitungsfunktionen liegen. Das Hauptgewicht fällt auf das angeborene Können zusammen mit der Allgemeinbildung; in erster Linie aus ihnen müssen sich die Führungsfähigkeiten ergeben.

Nur auf der Ebene der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung, diesmal aber mit Einschluß der Abwägungskenntnisse besteht außerdem für alle Kenntnisgruppen ein - externer - Ersetzungszusammenhang mit dem angeborenen Können: Notwendige Kenntnisse, die schon mehr ins Einzelne gehen, können entbehrlich sein, wenn das korrespondierende Können angeborener Art besonders groß ist und umgekehrt. Solchen Zusammenhang haben die Normkenntnisse mit den Gaben des klaren Denkens, der Initiative sowie vor allem des Judiz und die Tatsachenkenntnisse mit den Gaben des klaren Denkens, der

Initiative und des Organisationstalents. Folge dieses externen Ersetzungszusammenhangs ist, daß insoweit beide Könnensarten nur in ihrer Kombination auf das notwendige Maß hin geprüft werden können.

Innerhalb der Tatsachenkenntnisse besteht darüber hinaus ein erheblicher interner Ersetzungszusammenhang zwischen Erfahrungskenntnissen und übernommenen Tatsachenkenntnissen; so nicht nur auf der Ebene der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung, sondern auch auf der Ebene der Zielkenntnisse (Kenntnisse der Allgemeinbildung). So weit dieser interne Ersetzungszusammenhang reicht, dürfen sowohl Erfahrungskenntnisse als auch ebensogut übernommene Tatsachenkenntnisse vorliegen.

Geht der interne Ersetzungszusammenhang zugunsten der übernommenen Tatsachenkenntnisse so weit, daß Erfahrungskenntnisse ganz entbehrlich werden können, dann kommen für den Nachweis auch solche vorangegangenen Tätigkeiten in Frage, die rein theoretisch ausgerichtet waren. So liegt es im wesentlichen auf der Ebene der Zielkenntnisse (das heißt bei den Kenntnissen der Allgemeinbildung).

Auf der Ebene der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung müssen die notwendigen Tatsachenkenntnisse (Abwägungskenntnisse und Kenntnisse zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats) dagegen zum Teil in Erfahrungskenntnissen bestehen. Zum Nachweis taugen insoweit nur praktisch ausgerichtete Tätigkeiten (die dann gleich das zugehörige angeborene Können mit nachweisen).

Je nach der Gemeindegröße sind - bedingt durch die Aufgabenzunahme, die bei wachsender Gemeindegröße eintritt - Unterschiede im Umfang des notwendigen Wissens zu machen.

Der Nachweiswert früherer Tätigkeiten ist um so höher, je mehr die Tätigkeiten einschlägig und je mehr sie praktisch ausgerichtet sind (siehe schon die Ausführungen beim angeborenen Können[1]). Hinsichtlich des erlernbaren Könnens ist dem hinzuzufügen, daß überhaupt nur praktisch ausgerichtete Tätigkeiten Nachweiswert haben, wo es auf Erfahrungskenntnisse ankommt.

2. Kapitel: Kontaktfunktionen

Mit der Ausübung der Leitungsfunktionen ist die Ausübung von Kontaktfunktionen verbunden, weshalb sie hier neben den Leitungsfunktionen als weitere Funktionen der Führung betrachtet werden. Die Kontaktfunktionen bestehen im Umgang mit Menschen und in Mitteilungsvorgängen. Dementsprechend kann man unter dem Gesichtspunkt der Könnensanforderungen das Wissen zum Umgang mit Menschen und das Wissen zu den Mitteilungsvorgängen unterscheiden. Schon vorweg kann gesagt werden, daß Normkenntnisse beim Wissen zu den Mitteilungsvorgängen nur eine geringe und beim Wissen zum Umgang mit Menschen keine Rolle spielen. Letzteres liegt auf der Hand (Menschenkenntnis und Menschenführung sind nicht rechtsgebunden)[2].

§ 46: Kenntnisse zum Umgang mit Menschen

Hinsichtlich des Umgangs mit Menschen spielen, wie schon gesagt, die Normkenntnisse keine Rolle. Wichtiger sind hier die Tatsachenkenntnisse. Wie man für die Verwaltung ganz allgemein sagen kann, werden die Fähigkeiten, Menschen zu erkennen und Menschen zu führen umso wichtiger, je höher der Platz des auszuübenden Amts in der Verwaltungspyramide

---

1) § 39.

2) Hinsichtlich des Wissens zu den Mitteilungsvorgängen siehe noch unten § 47.

ist.[1)]
Erhebliche Bedeutung haben sie dementsprechend auch hinsichtlich der leitenden Gemeindebeamten. Es geht hier um ein Wissen, das den leitenden Gemeindebeamten die Beurteilung gestattet, welche der möglichen Verhaltensweisen von den Menschen, die mit der Gemeindeverwaltung in Beziehung treten, je nach ihrer Persönlichkeitsprägung jeweils zu erwarten sind (Menschenkenntnis) und um das Wissen, wie man zweckdienliche Verhaltensweisen hervorrufen kann (Menschenführung).

Daß die Nachholbarkeit für dieses Wissen keine wesentliche Rolle spielen kann, liegt auf der Hand. Da ein leitender Gemeindebeamter in den Umgang mit Menschen sofort voll eingeschaltet wird, muß das Mindestmaß des zugehörigen Wissens auch sofort einsetzbar sein.

Erheblicher externer Ersetzungszusammenhang besteht zum angeborenen Können, nämlich zum intuitiven Teil der Menschenkenntnis - je stärker die Gabe ausgeprägt ist, die Lage und Gedankenwelt anderer zu erfassen, desto weniger Wissen wird erforderlich - und zur Gabe des Führens. Doch bleibt immer ein großer Mindestanteil an Wissen erforderlich.

Innerhalb dieses Tatsachenwissens gibt es einen gewissen internen Ersetzungszusammenhang zwischen Erfahrungskenntnissen und übernommenen Tatsachenkenntnissen. Er erreicht kein großes Ausmaß, weil das notwendige Wissen zum bei weitem größten Teil immer in Erfahrungskenntnissen bestehen muß. Nur das Erarbeiten aus eigener Anschauung führt hier zu einem Grundstock an Wissen der notwendigen Zuverlässigkeit.

---

1) Vgl. Ernst von Harnack, Die Praxis der öffentlichen Verwaltung, S. 26, 27.

Grundsätzlich läßt sich sagen, daß das notwendige Wissen zum Umgang mit Menschen bei steigender Gemeindegröße im Umfang zunehmen muß; denn in größeren Gemeinden komplizieren sich die Zusammenhänge, die es zu durchschauen gilt. Von einer gewissen Gemeindegröße ab, und zwar von den kleineren der kreisfreien Gemeinden aufwärts, wird man aber eine weitere Zunahme des notwendigen Wissens ausschließen können, weil neue Elemente hinsichtlich des Umgangs mit Menschen nicht mehr hinzutreten.

Da der Hauptteil des Wissens zum Umgang mit Menschen in Erfahrungskenntnissen bestehen muß, sind zum Nachweis praktisch ausgerichtete Tätigkeiten erforderlich (damit wird dann zugleich das zugehörige angeborene Können mit nachgewiesen). Einen Nachweiswert ergänzender Art können allerdings auch theoretisch ausgerichtete Tätigkeiten wie der Besuch von Lehrgängen in Personalführung haben. (Hinsichtlich des angeborenen Könnens kann auch die persönliche Vorstellung des Bewerbers noch einen ergänzenden Nachweis erbringen.) Nachweiswert haben im übrigen nicht nur praktisch ausgerichtete Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung, sondern selbstverständlich auch alle anderen Tätigkeiten, in denen sich der Bewerber im Umgang mit Menschen bewähren mußte. So kann beispielsweise die Tätigkeit an leitender Stelle in einer Parteiorganisation (von größeren Ortsverbänden an aufwärts) hohen Nachweiswert erlangen.[1)]

§ 47: Kenntnisse zu den Mitteilungsvorgängen

a) Normkenntnisse

Auch das Wissen zu den Mitteilungsvorgängen muß hauptsächlich in Tatsachenkenntnissen bestehen. Immerhin spielen aber die Normkenntnisse hier ebenfalls eine wenn auch kleine Rolle.

---

1) Vgl. VG Düsseldorf Urteil vom 23.2.1967 - 1 K 1633/66 - Kottenberg-Steffens § 49 GO Nr. 7 (S. 51, 52).

Es gibt Regelungen der Art und der Form des Kontakts beispielsweise mit der Aufsichtsbehörde, deren Kenntnis man wird als notwendig bezeichnen müssen. Sie können auch in keinem Ersetzungszusammenhang mit dem angeborenen Können stehen. Diese Kenntnisse sind aber nachholbar - sie müssen nicht sofort einsetzbar sein -; bei Amtsantritt brauchen sie deshalb noch nicht vorgewiesen zu werden.

b) Tatsachenkenntnisse

Die Tatsachenkenntnisse zu den Mitteilungsvorgängen stehen in engem Zusammenhang mit denen zum Umgang mit Menschen. Sie betreffen nämlich weitgehend nicht formelle Fragen schriftlicher Mitteilung, sondern das zweckmäßige Vorgehen von Mensch zu Mensch; also das geschickte mündliche Mitteilen, insbesondere Verhandeln.

Das Mindestmaß dieser Kenntnisse muß sofort einsetzbar sein, da ein leitender Gemeindebeamter in die entsprechenden Vorgänge von vornherein voll eingeschaltet wird.

Es besteht ein wesentlicher externer Ersetzungszusammenhang mit dem angeborenen Können, nämlich mit der Gabe des geschickten Ausdrucks; ist sie weniger ausgeprägt, sind mehr Kenntnisse erforderlich und umgekehrt.

Der interne Ersetzungszusammenhang zwischen Erfahrungskenntnissen und übernommenen Tatsachenkenntnissen ist gering, weil dieses Wissen zum größten Teil notwendig aus Erfahrungskenntnissen bestehen muß; also aus Kenntnissen, die durch eigene praktische Übung erarbeitet werden.

Zum Nachweis sind dementsprechend praktisch ausgerichtete Tätigkeiten erforderlich. Praktisch ausgerichtet ist in dieser Beziehung aber beispielsweise schon der im übrigen theoretisch

ausgerichtete Schulbesuch. Der Kreis der nachweisgeeigneten Tätigkeiten ist, wie daran deutlich wird, trotz Beschränkung auf praktisch ausgerichtete Tätigkeiten groß.

Die Wissensanforderungen hinsichtlich der Mitteilungsvorgänge nehmen mit steigender Gemeindegröße zu. Wie schon bei den Kenntnissen zum Umgang mit Menschen wird man aber auch hier sagen können, daß sich die Anforderungen jedenfalls von den kleineren der kreisfreien Gemeinden aufwärts nicht mehr steigern; denn neue Elemente in der Mitteilungstätigkeit treten dann nicht mehr hinzu.

Zusammenfassung zum 2. Abschnitt

Was sich insgesamt für die Leitungsfunktionen ergibt, ist schon in § 45 festgehalten worden. Die dort zusammengefaßten Anforderungen stellen, bezogen auf die gesamten Funktionen der Führung, den Hauptteil der Anforderungen dar.

Den anderen kleineren Teil der Anforderungen ergeben die Kontaktfunktionen. Sie machen nötig:
Wissen zu den Mitteilungsvorgängen,
Wissen zum Umgang mit Menschen.

Normkenntnisse spielen nur hinsichtlich der Mitteilungsvorgänge eine Rolle und sind überdies nachholbar. Im wesentlichen besteht das bezeichnete Wissen in Tatsachenkenntnissen.

Die Nachholbarkeit von Kenntnissen in einer Einarbeitungszeit spielt bei diesen Tatsachenkenntnissen keine wesentliche Rolle, sondern die Kenntnisse müssen sofort einsetzbar sein.

Es besteht wesentlicher externer Ersetzungszusammenhang zum angeborenen Können, nämlich - Umgang mit Menschen - zum intuitiven Teil der Menschenkenntnis und zur Gabe des Führens sowie - Mitteilungsvorgänge - zur Gabe geschickten Ausdrucks. Doch bleibt der Anteil des notwendigen Wissens in jedem Fall groß.

Der interne Ersetzungszusammenhang zwischen Erfahrungskenntnissen und übernommenen Tatsachenkenntnissen ist gering. Der Hauptteil des Tatsachenwissens muß hinsichtlich der Mitteilungsvorgänge und noch mehr hinsichtlich des Umgangs mit Menschen in Erfahrungskenntnissen bestehen.

Wachsende Gemeindegröße bedingt eine Zunahme der Anforderungen; doch erreichen sie ihr Höchstmaß schon bei den kleineren der kreisfreien Gemeinden.

Der Nachweis muß, da größtenteils Erfahrungskenntnisse nötig sind, durch praktisch ausgerichtete Tätigkeiten geführt werden. Der Bewerber muß sich also durch eigene Tätigkeit, die den Umgang mit Menschen voraussetzte, ausweisen. Hinsichtlich des Mitteilungskönnens schränkt das den Kreis der nachweisgeeigneten Tätigkeiten dennoch nicht sehr ein, da selbst so theoretisch ausgerichtete Tätigkeiten wie der Schulbesuch im Hinblick auf das Mitteilungskönnen dennoch den Charakter praktisch ausgerichteter Tätigkeiten haben.

3. Abschnitt: Erlernbares Können - obere technisch betonte Funktionen

1. Kapitel: Allgemeines

Die leitenden Gemeindebeamten mit Ausnahme der Gemeindedirektoren, die bereits durch Beigeordnete entlastet sind, haben neben den Funktionen der Führung die oberen technisch betonten Funktionen wahrzunehmen. Zwar kann nur den Gemeindedirektoren kleinerer Gemeinden, in denen Personal lediglich für die unteren technisch betonten Funktionen zur Verfügung steht, die unmittelbare Ausübung der oberen technisch betonten Funktionen obliegen, während sich die Gemeindedirektoren weniger kleiner Gemeinden und die Beigeordneten auf den aufsichtsweisen Parallelvollzug beschränken.[1] Auch der aufsichtsweise Parallelvollzug stellt aber die vollen Könnensanforderungen,[2] so daß er aus dem Gesichtspunkt der Könnensanforderungen der unmittelbaren Ausübung gleichzustellen ist. Das Wissen, welches die oberen technisch betonten Funktionen fordern, soll hier als technisch betontes Wissen bezeichnet werden.[3] Bevor die einzelnen Könnensanforderungen erörtert werden, soll nachstehend einiges allgemein abgegrenzt werden.

§ 48: Allgemeines zu den Wissensanforderungen

a) Gegenstand der oberen technisch betonten Funktionen

Der Gegenstand der oberen technisch betonten Funktionen - von ihm hängt die Art der Wissensanforderungen ab - läßt sich wie folgt umschreiben.

---

1) Siehe oben § 3o (am Anfang), § 33 zu a).
2) Siehe oben § 33 zu a).
3) Vgl. schon oben § 36 zu a) und zu c).

Die oberen technisch betonten Funktionen haben eine Zwischenstellung. Sie haben ihren Platz unterhalb der Leitungsfunktionen; es geht bei ihnen nicht mehr um die Erwägungen zum "Ob" der Verwaltungsvorhaben (Grundsatzplanung), sondern schon um Erwägungen zum "Wie", zur Durchführung der Verwaltungsvorhaben (Einzelplanung und Ausführung).
Andererseits liegen sie oberhalb der unteren technisch betonten Funktionen. Erst letztere haben die Durchführung der bereits festgelegten Verwaltungsvorhaben in ihren genaueren Einzelheiten zum Gegenstand. Gegenstand der oberen technisch betonten Funktionen hingegen sind Erwägungen, die dem übergeordnet sind. Es geht bereits um die einzelnen Verwaltungsvorhaben für sich genommen und damit um spezielle Fragestellungen des jeweiligen Arbeitsgebiets, aber auf dieser Ebene wieder um grundsätzliche Erwägungen (die oberen technisch betonten Funktionen sind eine Art Leitungsfunktionen des einzelnen Arbeitsgebiets): um die Auswahl verschiedener Gestaltungsmöglichkeiten des Verwaltungsvorhabens für sich genommen, wo sie noch nötig ist. Bereits oben[1] ist hierzu von koordinativen Erwägungen der Einzelplanung und von der Ausfüllung vorhandener Ermessensbereiche gesprochen worden. Das legt bereits nahe, welche Erwägungen auf rechtlichem Gebiet als Gegenstand der oberen technisch betonten Funktionen erfaßt werden: grundsätzliche Überlegungen zu Sinn und Zweck einer Regelung, wie sie insbesondere zur Ausfüllung eingeräumter Ermessenspielräume nötig werden. Wie schon oben angeführt worden ist, kann man die rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen dieser Art als Gemeinwohlerwägungen kleinerer Art kennzeichnen.[2]

---

1) § 29 zu b) (am Ende).
2) Oben § 29 zu b).

Um die Wahrnehmung oberer technisch betonter Funktionen handelt es sich demgemäß, wenn wegen der Komplexität eines einzelnen Verwaltungsvorhabens für sich genommen koordinative Erwägungen angestellt werden.[1)]

Im Zusammenhang damit mag klargestellt werden, daß Erwägungen, die zu den oberen technisch betonten Funktionen gehören, nicht bei allen Verwaltungsaufgaben der Gemeinde anfallen. Sie scheiden aus, wenn ein Verwaltungsvorhaben für sich genommen wesentliche koordinative Erwägungen nicht mehr erfordert, weil die Gestaltung der Durchführung ohnehin eindeutig vorgezeichnet ist.[2)]

Schließlich wird bei der Behandlung der einzelnen Könnensanforderungen zu beachten sein, daß der Grundsatz, wonach die leitenden Gemeindebeamten in die oberen technisch betonten Funktionen eingeschaltet sind, in folgender Hinsicht nicht ausnahmslos gilt: Für manche Verwaltungsaufgaben - so auf dem Medizinalsektor - berücksichtigt die gemeindliche Organisation ausgeprägten fachmännischen Sondercharakter, indem sie die abschließende Wahrnehmung der oberen technisch betonten Funktionen einem sachverständigen Dienststellenleiter auferlegt und den jeweiligen leitenden Gemeindebeamten auf diese Weise von der Wahrnehmung der oberen technisch betonten Funktionen ganz freistellt.[3)]
Insoweit entfallen dann auch Wissensanforderungen der oberen technisch betonten Funktionen (dazu noch bei den einzelnen Wissensanforderungen).

---

1) Siehe schon oben § 29 zu b) (am Ende).
2) Vgl. oben § 33 zu a).
3) Vgl. schon oben § 33 zu a).

b) Wissensanforderungen

Die soeben erörterten koordinativen Erwägungen setzen - als Gemeinwohlerwägungen - einerseits solches Wissen voraus, das schon für die Leitungsfunktionen erforderlich ist; derartiges Wissen braucht hier nicht erneut behandelt zu werden. Sie verlangen andererseits ein spezielles Wissen des jeweiligen Fachgebiets, nämlich ein Grundwissen von den einzelnen Verwaltungsvorhaben für sich genommen. Man kann dieses Grundwissen damit dem technischen Wissen zurechnen.

Das gesamte Grundwissen bezieht sich aber nicht auf die Einzelheiten der Verwaltungsvorhaben. Es ist nicht in dem engen Sinn "fachmännisch" oder technisch, daß es die leitenden Gemeindebeamten zu selbständiger Einzelplanung der Verwaltungsvorhaben in den Stand setzen würde. Wegen der Einzelheiten dürfen sich die leitenden Gemeindebeamten, auch soweit sie in die oberen technisch betonten Funktionen eingeschaltet sind, auf die Aufbereitung durch die nachgeordneten Bediensteten verlassen. Bei ihnen muß nur ein Rahmenwissen[1] von den Grundgegebenheiten des jeweiligen Fachgebiets vorhanden sein, das ihnen die Grundvorstellungen dazu verschafft, was auf diesem Fachgebiet möglich ist, ohne daß sie die Technik der Durchführung im einzelnen beherrschen müssen. Es handelt sich um eine Art technischer Allgemeinkenntnisse. Zum Beispiel braucht ein Kämmerer nicht die Technik der Kassenführung, das Vollstreckungsverfahren oder Einzelheiten des Gemeindesteuerrechts zu kennen, der Beigeordnete für das Bauwesen braucht der Techniken des Vermessungs-und Katasterwesens - auch wenn es zu seinem Arbeitsgebiet gehört - nicht mächtig zu sein und der Beigeordnete für das Rechtswesen braucht nicht Einzelheiten der sein Arbeitsgebiet betreffenden Gesetze griffbereit zu haben; sie alle aber brauchen Grundvorstellungen der angeführten Fachgebiete.

---

1) Vgl. schon oben § 4o zu b) (am Ende).

Kenntnisse dieser Art bilden das technisch betonte Wissen der leitenden Gemeindebeamten. Wendet man die rangmäßige Einteilung in Kenntnisse zur Aufgabenstellung, Zielkenntnisse und sonstige Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung auf sie an, so fallen sie unter die sonstigen Kenntnisse und bilden deren mittlere Schicht (die obere gehört zu den Leitungsfunktionen, die untere zu den unteren technisch betonten Funktionen.)

Für die Normkenntnisse läßt sich das Vorstehende dahin konkretisieren, daß Allgemeinkenntnisse von den einzelnen Rechtsmaterien des jeweiligen Fachgebiets vorliegen müssen. (Die Kenntnisse zur Auslegung - Sinnermittlung, Abwägung - waren schon wegen der Leitungsfunktionen notwendig.) Solche Normkenntnisse werden bei der später folgenden Erörterung der einzelnen Wissensanforderungen großen Raum einnehmen, was eine Folge der ausgeprägten Rechtsgebundenheit auch der Gemeindeverwaltung ist.

Für die Tatsachenkenntnisse bleibt es bei der Angabe, daß Rahmenkenntnisse des jeweiligen Fachgebiets notwendig sind. Die Tatsachenkenntnisse werden bei der Erörterung der einzelnen Wissensanforderungen verhältnismäßig wenig Raum einnehmen, weil sich zu ihnen nur wenig allgemein ausführen läßt; doch ändert das nichts an ihrer Bedeutung.

Eine große Rolle spielt bei sämtlichen Norm- und Tatsachenkenntnissen, die von den oberen technisch betonten Funktionen her nötig werden, die Nachholbarkeit von Kenntnissen in einer Einarbeitungszeit. Sie sind die oben genannten Systemkenntnisse einer spezielleren Art, bei denen sich die Nachholbarkeit besonders auswirkt.[1)]

---

1) Siehe oben § 15 zu c) (Mitte) und § 4o zu d).

Schon an dieser Stelle läßt sich sagen, daß von sämtlichen Wissensgruppen, die bei der Erörterung der einzelnen Wissensanforderungen zu nennen sein werden, jeweils ein großer Teil an sich nachholbar ist (abstrakte Nachholbarkeit); es kommt nur darauf an, daß einem Bewerber nicht zu viele abstrakt nachholbare Kenntnisse auf einmal fehlen (konkrete Nachholbarkeit). Erörterungen zur Nachholbarkeit, die bei der Betrachtung der einzelnen Wissensanforderungen folgen werden, setzen die vorstehende Feststellung zur allgemeinen Sachlage bereits voraus.

Zwischen den notwendigen Norm- und Tatsachenkenntnissen einerseits und dem angeborenen Können andererseits ist allenfalls ein geringer Ersetzungszusammenhang denkbar. Es geht hier um spezielles Wissen der einzelnen Fachgebiete, das auch mit Hilfe ausgeprägter Denkeigenschaften nur in geringem Umfang wird von Fall zu Fall aus allgemeineren Kenntnissen abgeleitet werden können. Der externe Ersetzungszusammenhang führt also nicht zu wesentlichen Schwankungen im Maß des notwendigen Wissens und kann außer Betracht bleiben.

Zum internen Ersetzungszusammenhang innerhalb der Tatsachenkenntnisse (zwischen Erfahrungskenntnissen und übernommenen Tatsachenkenntnissen) ist zu sagen, daß er grundsätzlich weit geht. Die Tatsachenkenntnisse dürfen auf allen Fachgebieten sowohl hauptsächlich aus Erfahrungskenntnissen als auch hauptsächlich aus übernommenen Tatsachenkenntnissen bestehen. Bei der Erörterung der einzelnen Wissensanforderungen wird der interne Ersetzungszusammenhang nur noch wegen seiner Bedeutung für die Nachweisfrage - soweit Erfahrungskenntnisse unverzichtbar sein sollten, kann der Nachweis nur durch praktisch ausgerichtete Tätigkeiten geführt werden - angesprochen.

Ein gewisser Einfluß der Gemeindegröße auf den Umfang des jeweils notwendigen Wissens ist vorhanden; die größenbedingte Aufgabenzunahme bringt allgemein manche neuen Anforderungen

und die Steigerung mancher alten Anforderungen mit sich. Ein besonderes Eingehen auf diese Frage bei den einzelnen Wissensanforderungen erübrigt sich.

§ 49: Allgemeines zu den Arbeitsgebieten

Die Arbeitsgebiete, die für die leitenden Gemeindebeamten in Betracht kommen, lassen sich - wie auch schon die bisherigen Erörterungen erkennen lassen[1] - nicht absolut festlegen, da sie hinsichtlich der zugeteilten Fachgebiete je nach Gemeindegröße variieren. Einmal können in einem Fachgebiet bei wachsender Gemeindegröße neue oder erweiterte Aufgaben auftauchen; beispielsweise kennen kleinere Gemeinden nicht die Bearbeitung des Lastenausgleichs.[2] Zum anderen führt die Aufgabenzunahme, die bei wachsender Gemeindegröße eintritt, zu entsprechender Verkleinerung des Ausschnitts aus den gesamten gemeindlichen Verwaltungsaufgaben, den das einzelne Arbeitsgebiet eines leitenden Gemeindebeamten umfaßt (die Zahl der Arbeitsgebiete wird vermehrt); zum Beispiel beschränkt sich in großen Gemeinden ein Arbeitsgebiet auf das Rechtswesen, während in einer kleinerenGemeinde das Rechtswesen nur Teil eines umfassenderen Arbeitsgebiets sein wird.

Es wird also einerseits der volle Bestand an gemeindlichen Verwaltungsaufgaben, die die Arbeit in den Arbeitsgebieten ausmachen und andererseits die volle Spezialisierung der Arbeitsgebiete erst bei den großen Gemeinden erreicht. Schwierigkeiten für die nachfolgenden Erörterungen entstehen daraus nicht. Hinsichtlich des Bestands an gemeindlichen Verwaltungsaufgaben wird ohnehin der Maximalbestand

---

1) Vgl. schon oben § 35 (am Ende).

2) Vgl. Verwaltungsorganisation der Gemeinden Teil II, Verwaltungsgliederungsplan, herausgegeben von der KGSt, S. 58 (Tz. 2o.27).

zugrunde gelegt; welche Abstriche bei kleineren Gemeinden zu machen sind, ist dann eine Frage des Einzelfalls. Hinsichtlich des Zuschnitts der Arbeitsgebiete hat die gemeindliche Verwaltungspraxis herkömmliche Grundsätze einer Aufgliederung des Aufgabenstoffes entwickelt, die von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in folgender Weise niedergelegt worden sind: Die Verwaltungsaufgaben der Gemeinden sind nach Aufgabengruppen - sie betreffen die Ämterebene - systematisiert und die Aufgabengruppen sind zu acht Aufgaben-hauptgruppen so zusammengefaßt worden, daß in großen Gemeinden jede Aufgabenhauptgruppe ein Arbeitsgebiet eines leitenden Gemeindebeamten ausmacht[1] (in weniger großen Gemeinden von etwa 200000 Einwohnern abwärts soll dann eine Bündelung stattfinden[2]).

Das soll den folgenden Erörterungen zugrundegelegt werden. Als Arbeitsgebiete der leitenden Gemeindebeamten werden also die acht Aufgabenhauptgruppen mit den zugehörigen Aufgabengruppen gemäß der soeben beschriebenen Systematik geführt. Anderer Zuschnitt der Arbeitsgebiete in kleineren Gemeinden (Bündelung) bleibt hier unberücksichtigt. Es handelt sich um folgende Arbeitsgebiete:[3]
Allgemeine Verwaltungsaufgaben; Finanzen; Recht, Sicherheit und Ordnung; Schule und Kultur; Sozial- und Gesundheitswesen; Bauwesen; Öffentliche Einrichtungen; Wirtschaft und Verkehr.

---

1) Vgl. Verwaltungsorganisation der Gemeinden Teil I, Aufgabengliederungsplan, herausgegeben von der KGSt, S. 15 (Tz 3.12), S. 21 (Tz. 6.1).

2) AaO. S. 24 (Tz. 8.2), S. 28 (Tz. 8.8), S. 29 ff (Tz. 9).

3) Siehe dazu und zu den zugehörigen Aufgabengruppen aaO., S. 26.

2. Kapitel: Wissensforderungen der einzelnen Arbeitsgebiete

§ 5o: Allgemeine Verwaltungsaufgaben

Zum Arbeitsgebiet der allgemeinen Verwaltungsaufgaben gehören die nachstehenden Aufgabengruppen:
Zentrale Verwaltungsaufgaben; Personalwesen; Statistik und Wahlen; Pressewesen; Rechnungsprüfung.[1)]

Den Schwerpunkt bilden die Zentralen Verwaltungsaufgaben (sie wurden oben auch als Organisationsangelegenheiten im engeren Sinn bezeichnet) und das Personalwesen. Diese und die restlichen Gruppen gehören zu den organisatorischen Verwaltungsaufgaben. Die zentralen Verwaltungsaufgaben und das Personalwesen bilden den Kernbereich der Aufgaben der Organisations- und Leitungsgewalt.
Die anderen genannten Gruppen haben den Charakter von Hilfsaufgaben und erlangen nur Randbedeutung.

Die beschriebene Zusammensetzung des Arbeitsgebiets der allgemeinen Verwaltungsaufgaben gibt ihm eine Sonderstellung auch hinsichtlich der Wissensanforderungen aus den nachstehenden Gründen.

Schon oben ist festgestellt worden, daß bei den organisatorischen Verwaltungsaufgaben, und zwar bei den Aufgaben der Organisations- und Leitungsgewalt der Anteil der Grundsatzplanung verhältnismäßig groß ist;[2)] die Aufgaben der

---

1) Siehe Verwaltungsorganisation der Gemeinden Teil I, Aufgabengliederungsplan, herausgegeben von der KGSt, S. 26.

2) Oben § 29 zu c).

Organisations- und Leitungsgewalt ragen weit in die Sphäre der Führung hinein. Das gilt in besonderem Maß für die Zentralen Verwaltungsaufgaben. Sie bleiben weitgehend oberhalb der Ebene der Durchführung einzelner Verwaltungsvorhaben. Sie sind zentrale Führungsaufgaben, die unabhängig von den Einzelverwaltungen und ihren fachlichen Aufgaben mit Geltung für den gemeindlichen Verwaltungsapparat als ganzes gelöst werden müssen.[1] Bei ihnen tritt also die Durchführung einzelner Verwaltungsvorhaben ganz in den Hintergrund.

Aber auch auf dem Gebiet des Personalwesens nimmt die Grundsatzplanung aus gleichen Gründen - Planung gemäß den Bedürfnissen des gesamten Verwaltungsapparats - großen Raum ein. Noch die Einstellung und die grundsätzliche Änderung des Einsatzes eines Bediensteten würden hierunter fallen.[2]

Andererseits handelt es sich, soweit die zentralen Verwaltungsaufgaben und das Personalwesen einmal Durchführungshandlungen mit sich bringen, sogleich um technische Abwicklung im einzelnen (Gegenstand unterer technisch betonter Funktionen). Mit anderen Worten ist bei diesen Aufgabengruppen für obere technisch betonte Funktionen und entsprechende Wissensanforderungen kein Platz. Was an koordinierenden Erwägungen anfällt, liegt bereits auf der Ebene der Leitungsfunktionen (die Könnensanforderungen sind insoweit schon weiter oben erfaßt). Dies folgt daraus, daß der Gegenstand der genannten Aufgabengruppen von vornherein auf das Grundsätzliche und Übergeordnete konzentriert ist. Zu größerer Bedeutung der technisch betonten Funktionen kommt es erst bei den weiteren gemeindlichen Verwaltungsaufgaben, deren Organisierung mit Hilfe der zentralen Verwaltungsaufgaben

---

1) Vgl. Verwaltungsorganisation der Gemeinden Teil I, Aufgabengliederungsplan, herausgegeben von der KGSt, S. 28.

2) Vgl. schon oben § 29 zu c).

und der Aufgaben des Personalwesens geleitet wird.

Für die zentralen Verwaltungsaufgaben und das Personalwesen ergibt sich daraus, daß die oberen technisch betonten Funktionen hier zu zusätzlichen Wissensanforderungen nicht führen. Aber auch für die weiteren Aufgabengruppen des Arbeitsgebiets der allgemeinen Verwaltungsaufgaben wird man derartige Wissensanforderungen verneinen können. Für Statistik und Wahlen sowie für das Pressewesen liegt auf der Hand, daß spezielles Wissen für die Vornahme etwaiger koordinativer Erwägungen nicht erforderlich ist. Auf dem Gebiet der Rechnungsprüfung entfallen die Einschaltung des leitenden Gemeindebeamten in die oberen technisch betonten Funktionen und entsprechende Wissensanforderungen schon aus einem anderen Grund: Auf diesem Gebiet, das in kleinen Gemeinden ohnehin entfällt (vgl. § 1oo GO), steht dem leitenden Gemeindebeamten ein sachlicher Einfluß nicht zu, da das Rechnungsprüfungsamt in seiner sachlichen Tätigkeit dem Rat unmittelbar unterstellt wird (§ 1o1 Abs. 1 S. 1 GO).

Das bedeutet, daß es für das Arbeitsgebiet der allgemeinen Verwaltungsaufgaben bei den allgemeinen Grundkenntnissen sein Bewenden hat, die schon wegen der Leitungsfunktionen zu fordern waren. Die allgemeinen Verwaltungsaufgaben sind dann auch das typische Arbeitsgebiet des Gemeindedirektors selbst, das er bis hinauf zu großen Gemeinden noch innehält, wenn er auf allen anderen Gebieten schon durch Beigeordnete entlastet ist.

§ 51: Finanzen

Das Arbeitsgebiet der Finanzen besteht aus den folgenden Aufgabengruppen (der Leiter dieses Arbeitsgebiets soll hier als Kämmerer bezeichnet werden):
Kämmereiaufgaben; Kassenwesen; Steuerwesen; Liegenschaftswesen;

Verteidigungslasten.
Es umfaßt damit im wesentlichen die gemeindliche Finanzwirtschaft (Haushalts-, Geld- und Vermögenswirtschaft).[1)]

Der Schwerpunkt liegt für den zuständigen leitenden Gemeindebeamten bei den Kämmereiaufgaben - dem Kerngebiet der gemeindlichen Finanzwirtschaft - zuzüglich des Steuerwesens.

Der Kämmerer braucht selbstverständlich die Einzelarbeiten der verschiedenen Fachgebiete nicht zu beherrschen. Damit er die Durchführung der Finanzvorhaben so lenken kann, wie es den Verhältnissen am besten entspricht, muß er Rahmenkenntnisse rechtlicher und tatsächlicher Art von den Materien der jeweiligen Fachgebiete haben.

Auf dem Gebiet der Kämmereiaufgaben muß der Kämmerer mit dem System des gemeindlichen Haushalts-, Steuer- und weiteren Finanzrechts vertraut sein und gewisse Grundkenntnisse tatsächlicher Art zum zweckmäßigen Arbeitsgang (Methode, Zeiteinteilung) haben. So muß er auf dem Gebiet des Haushalts wissen, welchen Anforderungen der Haushaltsplan Rechnung tragen muß, welche Auswirkungen das Erfordernis mehrjähriger Finanzplanung der Gemeinden hat und was zur Durchführung entsprechender Arbeiten in etwa geschehen kann. Aus dem Steuerrecht müssen dem Kämmerer die Grundzüge hinsichtlich der gemeindlichen Steuern und ihrer Erhebung, auf tatsächlichem Gebiet die Grundvorstellungen davon geläufig sein, welche Faktoren die Entwicklung des Aufkommens beeinflussen. Aus dem weiteren Finanzrecht braucht er zum Beispiel Grundkenntnisse von den ausgabenwirksamen Gesetzen des Gemeindebereichs sowie Tatsachenkenntnisse zu Umfang und möglichen Entwicklungen der Ausgabezwänge; er benötigt ähnliche Grund-

---

1) Zu den Aufgabengruppen vgl. Verwaltungsorganisation der Gemeinden Teil I, Aufgabengliederungsplan, herausgegeben von der KGSt, S. 26.

kenntnisse für die Einnahmeseite (soweit es um anderes als Steuern geht), so etwa vom Recht der Zuschüsse und den tatsächlichen Möglichkeiten dieses Gebiets sowie vom Recht gemeindlicher Darlehensaufnahme und den zugehörigen Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit. Hierher gehören auch Grundkenntnisse von den Rechnungswerken, die zur Führung der Gemeindefinanzen vorgeschrieben oder dienlich sind, ebenso Kenntnisse rechtlicher und tatsächlicher Art von den Möglichkeiten und Grenzen im Umgang mit dem Gemeindevermögen.

Hinzutreten müssen hinsichtlich des Kassenwesens rechtliche Grundkenntnisse von der vorgeschriebenen Organisation und Arbeitsaufgabe sowie entsprechende Grundvorstellungen tatsächlicher Art. Nötig sind auch einige Grundvorstellungen zum Liegenschaftswesen und zu den Verteidigungslasten (sie wie auch die Kenntnisse im Kassenwesen sind voll der Nachholung zugänglich; ebenso liegt es für große Teile der angeführten Kenntnisse zu den Kämmereiangelegenheiten).

Die angeführten Kenntnisse tatsächlicher Art müssen teilweise Erfahrungskenntnisse sein (ein Teil von ihnen kann allerdings im konkreten Bewerberfall auch zum nachholbaren Teil gehören). Aus diesem Grund muß ein Bewerber um das Kämmereramt zum Könnensnachweis ein gewisses Mindestmaß an einschlägigen praktisch ausgerichteten Tätigkeiten vorweisen. Den höchsten Nachweiswert würde natürlich eine schon früher ausgeübte Tätigkeit als Kämmerer im kommunalen Bereich haben. Hohen Nachweiswert haben aber auch Tätigkeiten in Stellen der inneren Verwaltung, die mit dem Finanzgebaren der Gemeinden befaßt sind und Tätigkeiten im Steuer- und Kassenwesen der Finanzverwaltung.

Da im Arbeitsgebiet des Kämmerers Rechtsnormen - insbesondere auf dem Gebiet des Haushalts-, Steuer- und weiteren Finanzrechts - sowie das Abwägungskönnen auch auf der Ebene der oberen technisch betonten Funktionen eine wichtige Rolle spielen, hat juristische Vorbildung immer hohen Nachweiswert.

Wesentlichen Nachweiswert hat wegen der Bedeutung finanzwirtschaftlicher Gesetzmäßigkeiten auf diesem Gebiet auch eine wirtschaftswissenschaftliche Vorbildung.

§ 52: Recht, Sicherheit und Ordnung

Das Arbeitsgebiet Recht, Sicherheit und Ordnung weist die folgenden Aufgabengruppen auf:
Rechtswesen; Sicherheit und Ordnung; Meldewesen; Personenstandswesen; Sozialversicherung; Feuerschutz; Bevölkerungsschutz.[1)]

Der Schwerpunkt liegt bei den Aufgabengruppen Rechtswesen sowie Sicherheit und Ordnung. Einige Grundvorstellungen rechtlicher und tatsächlicher Art, die wegen der anderen genannten Gruppen nötig werden, sind jedenfalls der Nachholung zugänglich. Es geht deshalb hauptsächlich um Grundkenntnisse betreffend das Rechtswesen sowie die Angelegenheiten der Sicherheit und Ordnung.

Gewisse Grundvorstellungen tatsächlicher Art, die hierzu nötig werden dürften, treten unter dem Gesichtspunkt der Wissensanforderungen in ihrer Bedeutung zurück und sind auch nachholbar. Bei Amtsantritt des Bewerbers müssen im wesentlichen Normkenntnisse vorliegen.

Die grundlegenden Systemkenntnisse rechtlicher Art waren schon wegen der Leitungsfunktion zu fordern. Hier geht es um ergänzende Systemkenntnisse, die den zuständigen leitenden Gemeindebeamten in den Stand setzen, die Rechtsanwendung auf den verschiedenen Fachgebieten der Gemeindeverwaltung zu lenken. Positive Fachkenntnis von Einzel-

---

1) Vgl. Verwaltungsorganisation der Gemeinde, Teil I, Aufgabengliederungsplan, herausgegeben von der KGSt, S. 26.

regelungen ist nicht erforderlich; doch müssen zu den genannten allgemeinen Systemkenntnissen so viele Grundkenntnisse von der Beschaffenheit der einzelnen Rechtsmaterien der Gemeindeverwaltung hinzukommen, daß der zuständige leitende Gemeindebeamte zu Entscheidungen in genügend kurzer Zeit in der Lage ist. Die Einzelheiten in Betracht kommender Regelungen darf er sich von nachgeordneten Bediensteten aufbereiten lassen.

Von dem bezeichneten rechtlichen Grundwissen sind einige Kenntnisse betreffend die einzelnen Rechtsmaterien sicherlich nachholbar. Die Nachholbarkeit beschränkt sich hier aber im ganzen auf ein verhältnismäßig geringes Maß. Zu rechtlichen Grundentscheidungen muß der eingesetzte leitende Gemeindebeamte schon mit Amtsantritt in der Lage sein.

Dieses rechtliche Grundwissen wird voll nachgewiesen, wenn der Bewerber die volljuristische Ausbildung absolviert, also das zweite juristische Staatsexamen abgelegt hat. Ist der Jurist in seiner Ausbildung mit manchen Materien der Gemeindeverwaltung weniger vertraut gemacht worden, so wird das ausgeglichen durch ein besonders ausgeprägtes Grundwissen von der Rechtsfindung und -anwendung: Der Jurist ist darin geschult, zuverlässig und zeitgerecht die Entscheidung auch auf Rechtsgebieten zu finden, die ihm nur in den großen Zügen vertraut sind. Bereits das juristische Studium verschafft ein solches Grundwissen in einem Maß, das jedenfalls unter den Verhältnissen kleinerer Gemeinden ausreicht. Auch der Rechtsausbildung an Verwaltungsakademien kommt hier großer Nachweiswert zu.

Ist schon der Nachweiswert der juristischen Ausbildung hoch, so fällt der Nachweis solchen Juristen noch leichter, die bereits in Verwaltungsstellungen praktisch tätig waren (sie weisen damit zugleich anderes notwendiges Können erlernbarer und angeborener Art nach; siehe dazu die früheren Er-

örterungen). Den besten Nachweis auch auf dem in Rede stehenden Könnensgebiet führt selbstverständlich ein Bewerber, der bereits an entsprechender Stelle einer gemeinde tätig war. Er weist damit beispielsweise außer den Rechtskenntnissen auch die anfangs genannten Grundkenntnisse tatsächlicher Art nach.

§ 53: Schule und Kultur

Das Arbeitsgebiet Schule und Kultur umfaßt die Aufgabengruppen Schulwesen und Kulturpflege.[1)]

Der Schwerpunkt der Wissensanforderungen liegt beim Schulwesen. Gewisse Grundkenntnisse, die auf dem Gebiet der Kulturpflege notwendig werden mögen, sind jedenfalls nachholbar.

Für das Schulwesen ist zunächst zu berücksichtigen, daß die Gemeinden nichts mit den sogenannten inneren Schulangelegenheiten zu tun haben. Bei den Gemeinden liegt nicht die Erziehungsaufgabe, sondern nur die Sorge für die äußeren Schulangelegenheiten: Bereitstellung der Einrichtung persönlicher, sachlicher und finanzieller Art, die zur Durchführung der Erziehungsaufgabe benötigt wird, jedoch keine Einwirkung auf die Erziehungsmaßnahmen, welche die Einrichtung nötig machen. Es geht um die Beschaffung und die Unterhaltung der Bauten, des Mobiliars und mancher Lehrmittel, um die Anstellung und Betreuung des nicht unterrichtenden Personals bis hin zum Mitspracherecht bei der Einstellung von Lehrern (vgl. § 23 Schulverwaltungsgesetz) - aber ohne Einwirkung auf die Beurteilung deren fachlicher Qualifikation, weil das die Erziehungsaufgabe angeht - und um Obliegenheiten wie die Beschaffung von Dienstwohnungen und gegebenenfalls die Durch-

1) Vgl. Verwaltungsorganisation der Gemeinden Teil I, Aufgabengliederungsplan, herausgegeben von der KGSt, S.26.

führung von Schulspeisungen.[1]
Hieraus ergibt sich, daß Kenntnisse eines "Schulmannes",[2] also Kenntnisse von der Erziehungsaufgabe selbst, für die Leitung des Schulwesens in der Gemeindeverwaltung nicht nötig sind.[3] Eine andere Frage ist es, ob solche Kenntnisse wenigstens nützlich werden können; sie wird sicherlich zu bejahen sein.

An Kenntnissen benötigt der zuständige leitende Gemeindebeamte Grundkenntnisse vom Schulrecht - ohne das Recht der inneren Schulangelegenheiten -, nicht zuletzt auch vom Schulfinanzrecht (für die Leitungsfunktionen waren nur die allgemeinen Grundvorstellungen hiervon zu fordern) und Grundkenntnisse tatsächlicher Art von den Möglichkeiten zweckmäßiger Organisation auf diesem Gebiet.

Die Grundkenntnisse tatsächlicher Art müssen zum Teil Erfahrungskenntnisse sein, so daß zum Nachweis nur praktisch ausgerichtete Tätigkeiten hinreichen würden. Die genannten Tatsachenkenntnisse sind aber - ebenso wie ein großer Teil der Normkenntnisse dieses Gebiets -nachholbar, so daß im einzelnen Fall ein Bewerber auch ohne sie die Mindestanforderungen bei Amtsantritt erfüllen kann. Wegen der Normkenntnisse haben Juristentätigkeiten mit Einschluß der juristischen Ausbildungen besonderen Nachweiswert. Wenn solche Tätigkeiten den Bewerber nicht mit dem Stoff des Schulrechts speziell vertraut gemacht haben, so gewährleisten sie doch das Vorhandensein ausgeprägten Wissens der Rechtsfindung und -anwendung, das spezielles positives Wissen ohnehin weitgehend über-

---

1) Vgl. Hans Heckel, Peters'Handbuch, 2. Band, S. 11o ff., 149.

2) Gustav Giere, Peters'Handbuch, 2. Band, S. 7 ff, 32.

3) Vgl. Gustav Giere, Peters'Handbuch, 2. Band, S. 7 ff, 32; Karl Hahn, Praktische Kommunalverwaltung, S. 27.

flüssig macht. Es hat also seine Berechtigung, wenn Gustav Giere[1] die Eignung von Juristen für die Leitung des Schuldezernats unterstreicht, wie auch seine an gleicher Stelle geäußerte Zirückhaltung gegenüber dem "Schulmann" ihre Gründe hat (siehe die obigen Ausführungen).

§ 54: Sozial- und Gesundheitswesen

Zum Arbeitsgebiet Sozial- und Gesundheitswesen rechnen folgende Aufgabengruppen:
Sozialhilfe; Jugendhilfe; Sportpflege; Gesundheitswesen; Krankenhauswesen; Lastenausgleich.[2]
Die ersten drei Gruppen sollen hier als Sozialwesen, die nächsten beiden Gruppen als Gesundheitswesen (im weiteren Sinn) bezeichnet werden.

An Normkenntnissen benötigt der zuständige leitende Gemeindebeamte im Sozialwesen Grundkenntnisse der einschlägigen Rechtsmaterien (so im Sozialhilfe- und Jugendrecht) einschließlich - dies auch für den Sportbereich - des Rechts der Unterhaltung und Finanzierung der erforderlichen Einrichtungen. Dazu gehört im Sozialhilfebereich beispielsweise die Kenntnis von den verschiedenen Rechtsinstituten der Hilfeleistung, während - wie immer auf der Ebene der oberen technisch betonten Funktionen - die Kenntnis der Einzelheiten überflüssig ist. Normkenntnisse solcher grundsätzlichem Art sind auch im Gesundheitswesen (im weiteren Sinn) und hinsichtlich des Lastenausgleichs notwendig.

Hinzutreten müssen entsprechende Tatsachenkenntnisse von den Grundgegebenheiten im Sozialwesen; so auch gewisse Rahmen-

---

1) Peters'Handbuch, 2. Band, S. 7 ff., 31, 32.

2) Vgl. Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I, Aufgabengliederungsplan, herausgegeben von der KGSt, S.26.

kenntnisse von soziologisch - sozialpflegerischen Lehren, damit der zuständige leitende Gemeindebeamte die Sachgrenzen gemeindlicher Betätigung auf diesem Gebiet aufzuzeigen und gegebenenfalls zu verteidigen vermag. Hinsichtlich des Lastenausgleichs hingegen werden besondere Tatsachenkenntnisse nicht zu fordern sein. Das Gesundheitswesen (im weiteren Sinn) nimmt eine Sonderstellung in folgender Weise ein:
Was den medizinischen Sektor angeht, so wird die Aufgabenerfüllung in den Gemeinden so organisiert, daß insoweit die abschließende Wahrnehmung auch der oberen technisch betonten Funktionen den eigens dafür eingesetzten Fachleuten obliegt; sei es unter Eingliederung in die Gemeindeverwaltung (Gesundheitsamt), sei es unter Ausgliederung in entsprechender besonderer Rechtsform (zum Beispiel Krankenanstalten des öffentlichen Rechts). Das ist die unabweisbare Konsequenz des Umstandes, daß die Ausübung medizinischen Könnens der allgemeinen Verwaltungstätigkeit zu fern steht, um noch eine Mitsprache der Amtsträger allgemeiner Verwaltung sinnvoll erscheinen zu lassen. Im Ergebnis liegt es ähnlich wie beim Schulwesen, wo ein Wissen hinsichtlich der inneren Schulangelegenheiten nicht zu fordern war: Medizinische Kenntnisse benötigt der zuständige leitende Gemeindebeamte nicht. Es geht nur um allgemeine Kenntnisse hinsichtlich der Organisierung der Gesundheitspflege aus den grundlegenden Gesundheitsgesetzen unter Beachtung der Bestimmungen zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen.

Nachholbar sind insbesondere die Tatsachenkenntnisse aus allen oben angeführten Bereichen, aber auch große Teile der angesprochenen Normkenntnisse. Gute Nachweisvoraussetzungen bringen nicht zuletzt die Juristen mit. Ist der Bewerber ein Jurist, so werden die genannten Tatsachenkenntnisse um so eher zum konkret nachholbaren Teil gehören können, als jedenfalls die Normkenntnisse bereits bei Amtsantritt vorgewiesen werden.

§ 55: Bauwesen

Im Arbeitsgebiet Bauwesen befinden sich nachstehende Aufgabengruppen:
Bauverwaltungsaufgaben; Stadtplanung; Vermessungs- und Katasterwesen; Bauordnung; Wohnungswesen; Hochbau; Tiefbau; Garten- und Friedhofswesen.[1)]

Von den aufgezählten Aufgabengruppen gehört die erste zu den organisatorischen Verwaltungsaufgaben; sie faßt Aufgaben wie insbesondere solche des Haushaltswesens zusammen, die sich mit Begrenzung auf das Arbeitsgebiet stellen.[2)] Hier werden einige rechtliche Grundkenntnisse hinsichtlich des Bauhaushalts, aber kaum Tatsachenkenntnisse notwendig, die zu dem hinzutreten müßten, was schon wegen der Leitungsfunktionen erforderlich ist.

Die übrigen Aufgabengruppen enthalten materielle Verwaltungsaufgaben, die zum Teil - so die Stadtplanung und die Bauordnung - recht vielschichtig koordinative Erwägungen der Einzelplanung mit sich bringen. Das bedingt Grundkenntnisse rechtlicher Art von allgemeinen Regelungen wie dem einschlägigen Recht der Finanzierung, Systemkenntisse vom Bauplanungs- , Bauordnungs- und Baugestaltungsrecht und Grundvorstellungen von der rechtlichen Lage auf dem Gebiet sonstiger Aufgabengruppen, so etwa des Wohnungswesens. Zur Lösung von Schwierigkeiten speziell rechtlicher Art brauchen die Rechtskenntnisse auf keinen Fall auszureichen. Insoweit wäre das Rechtsdezernat einzuschalten. An Tatsachenkenntnissen benötigt der zuständige leitende Gemeindebeamte eine Reihe von Rahmenkenntnissen

---

1) Vgl. Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I, Aufgabengliederungsplan, herausgegeben von der KGSt, S. 26.

2) Vgl. Verwaltungsorganisation der Gemeinden Teil I, Aufgabengliederungsplan, S. 26.

des bautechnischen Sektors, die ihm ein Urteil über die zeitlichen, räumlichen und finanziellen Voraussetzungen der durchzuführenden Verwaltungsvorhaben und über ihre Auswirkungen erlauben.

Die Zusammenhänge auf dem Gebiet des Bauwesens sind so kompliziert, daß wesentliche Teile der notwendigen Normkenntnisse nicht nachgeholt werden können, sondern von Anfang an vorhanden sein müssen. Auch von den Tatsachenkenntnissen wird man sagen müssen, daß sie nur unter besonderen Bedingungen voll nachholbar sind; etwa dann, wenn dem zuständigen leitenden Gemeindebeamten ein Baufachmann als Dienststellenleiter zur Seite gestellt ist und er auf anderen Wissensgebieten wenig nachzuholen hat.

Die soeben genannten Tatsachenkenntnisse sind nicht Kenntnisse der technischen Durchführung, die man schulmäßig erlernen kann; sondern es geht um die richtige Einschätzung von Zusammenhängen, in welche die jeweiligen Vorhaben treten. Derartige Kenntnisse haben die nötige Zuverlässigkeit nur, wenn sie teilweise in Erfahrungskenntnissen bestehen. Soweit also solche Kenntnisse nicht im einzelnen Bewerberfall zum nachholbaren Teil gehören, müssen sie teilweise durch entsprechende praktisch ausgerichtete Tätigkeiten nachgewiesen werden.

Den Nachweis führt am leichtesten, wer schon an gleichartiger Stelle einer Gemeinde oder sonst in einem Verwaltungsamt tätig war, das die Bewältigung ähnlicher Aufgaben verlangte. Erheblichen Nachweiswert hat wegen der notwendigen Normkenntnisse auch die juristische Ausbildung. Sie reicht aber allein zum Nachweis nicht aus, wenn im Einzelfall die notwendigen Tatsachenkenntnisse schon bei Amtsantritt verlangt werden müssen. Die letztgenannten Kenntnisse vermag dagegen der aus praktischer Tätigkeit kommende Baufachmann nachzuweisen. Das kann hinreichen, wenn im einzelnen Fall für einen solchen Bewerber die nötigen Normkenntnisse zum nachholbaren

Teil gehören.[1)]

§ 56: Öffentliche Einrichtungen

Die Aufgabengruppen des Arbeitsgebiets Öffentliche Einrichtungen sind:
Stadtreinigung und Fuhrwesen; Schlacht- und Viehhof; Marktwesen; Pfandleihwesen; Bäderwesen.[2)]
Es handelt sich um Aufgabengruppen mit betriebswirtschaftlichem Charakter, bei denen der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz und entsprechende kostenrechnerische Überlegungen im Vordergrund stehen.[3)]

An Normkenntnissen benötigt der zuständige leitende Gemeindebeamte einige Grundkenntnisse vom Recht der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen. Es müssen gewisse Grundvorstellungen tatsächlicher Art von den Gegebenheiten auf diesem Gebiet hinzutreten.

Von diesen Kenntnissen ist vieles nachholbar; insbesondere die Tatsachenkenntnisse sind nicht von allzu komplexer Art und können im Einzelfall unter Umständen vollständig in einer Einarbeitungszeit hinzuerworben werden.

Soweit die Tatsachenkenntnisse im Einzelfall nicht zum nachholbaren Teil gehören, werden sie zum Teil Erfahrungskenntnisse sein müssen, so daß insoweit nur der Nachweis durch praktisch ausgerichtete Tätigkeiten in Frage kommt. Im übrigen haben wie immer den höchsten Nachweiswert frühere praktische Tätigkeiten, die ähnliche Aufgaben stellten.

---

1) Siehe auch Gustav Giere, Peters'Handbuch, 2. Band, S. 7 ff.,32.

2) Vgl. Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I, Aufgabengliederungsplan, herausgegeben von der KGSt, S. 26.

3) Vgl. KGSt aaO. (vorige Anm.), S. 26, 39.

§ 57: Wirtschaft und Verkehr

Zum Arbeitsgebiet Wirtschaft und Verkehr gehören die Aufgabengruppen Wirtschafts- und Verkehrsförderung, Eigenbetriebe, Forstwesen.[1)]

Der Schwerpunkt liegt bei den Eigenbetrieben. Gewisse Grundvorstellungen rechtlicher und tatsächlicher Art sind auch für die beiden anderen Aufgabengruppen erforderlich; sie sind aber nachholbar. Hinsichtlich der Eigenbetriebe benötigt der zuständige leitende Gemeindebeamte außer Grundkenntnissen von der rechtlichen Lage wichtige Grundkenntnisse tatsächlicher Art. Es geht zwar nicht um die laufende Betriebsführung in den einzelnen Betrieben; dafür ist die jeweilige Betriebsleitung kompetent. Wohl aber muß der zuständige leitende Gemeindebeamte in der Lage sein, hier die allgemeinen Zusammenhänge zu durchschauen. Er muß beispielsweise Möglichkeiten grundsätzlicher Änderung des Betriebszuschnitts in Betracht ziehen und ihre Auswirkungen beurteilen können. Er braucht also betriebswirtschaftlich - kaufmännische Grundkenntnisse bis hin zu Kenntnissen der Bilanzierungs-, Erfolgsrechnungs- und Kostenrechnungsgrundsätze.[2)]

Bei den angeführten Tatsachenkenntnisse geht es um Zusammenhänge so komplizierter Art, daß nur ein solches Wissen zuverlässig genug sein kann, das wenigstens teilweise in Erfahrungskenntnissen besteht. Für den Nachweis ist die Folge, daß praktisch ausgerichtete Tätigkeiten vorgewiesen werden müssen.

Das notwendige Tatsachenwissen ist zu einem großen Teil nicht nachholbar, sondern muß sofort zum Einsatz zur Verfügung stehen. Nachholbar ist hier eher das Normwissen. Es handelt

---

1) Vgl. Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I, Aufgabengliederungsplan, herausgegeben von der KGSt, S. 26.

2) Vgl. auch Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I, Aufgabengliederungsplan, herausgegeben von der KGSt, S. 39.

sich hinsichtlich der Eigenbetriebe um eine verhältnismäßig gut überschaubare, in sich geschlossene Materie, die grundsätzlich zum größten Teil noch während einer Einarbeitungszeit hinzuerworben werden könnte.

Den Nachweis führt am leichtesten, wer zuvor schon an ähnlicher Verwaltungsstelle tätig war. Auch ein Bewerber mit entsprechenden Erfahrungen aus der Wirtschaft erbringt den Nachweis, wenn er außerdem das notwendige Normwissen - soweit es im Einzelfall nicht bei Amtsantritt entbehrlich ist - belegen kann.

Zusammenfassung zum 3. Abschnitt

Zu den Wissensanforderungen der Funktionen der Führung (Leitungs- und Kontaktfunktionen) treten für viele, aber nicht für alle leitenden Gemeindeämter weitere Wissensanforderungen aus dem Bereich der oberen technisch betonten Funktionen. Die zusätzlichen Anforderungen entfallen für die Ämter von Gemeindedirektoren, die durch Beigeordnete soweit entlastet sind, daß sie kein Arbeitsgebiet mehr oder nur noch das Arbeitsgebiet Allgemeine Verwaltungsaufgaben unmittelbar (das heißt auf Beigeordnetenebene) leiten.

Von den Arbeitsgebieten her gesehen ergeben sich zusätzliche Anforderungen der bezeichneten Art für alle Arbeitsgebiete außer dem Arbeitsgebiet Allgemeine Verwaltungsaufgaben, und zwar für jedes Arbeitsgebiet mit unterschiedlichem Inhalt und in unterschiedlichem Umfang. Es ergibt sich ein je Arbeitsgebiet unterschiedliches, aber immer erhebliches Mehr an notwendigem erlernbaren Können. Ist der Umfang des hiernach notwendigen Wissens aus dem technischen Bereich (technisch betonten Wissens) nicht zu unterschätzen, so darf er andererseits auch nicht überschätzt werden.

Einmal ist zu bedenken, daß es sich nur um Grund- oder Rahmenkenntnisse handelt. Beim Normwissen kommt hinzu, daß bei den Normen ohnehin in höherem Maß die Ableitung von Einzelheiten aus den Grundsätzen möglich ist; um so weniger besteht Anlaß zu unnötigen Forderungen nach positivem Normwissen.
Zum anderen spielt bei dem Wissen, das wegen der oberen technisch betonten Funktionen notwendig wird, die Nachholbarkeit eine besondere Rolle. Durchweg sind große Teile des notwendigen Norm- und Tatsachenwissens an sich (abstrakt) nachholbar. Sie brauchen im einzelnen Bewerbungsfall bei Amtsantritt nicht vorgewiesen zu werden, wenn sie zum konkret nachholbaren Teil gehören, das heißt wenn dem Bewerber nicht so viele abstrakt nachholbare Kenntnisse auf einmal fehlen, daß er insgesamt - Funktionen der Führung und obere technisch betonte Funktionen zusammen - das Höchstmaß seiner Nachholkapazität überschreitet. Die Folge ist, daß das Wissen, das schon bei Amtsantritt zu fordern ist, hinter den vollen Wissensanforderungen - die sich nach der Einarbeitungszeit ergeben - zurückbleiben, und zwar auf einzelnen Gebieten unter Umständen weit zurückbleiben darf: Hat ein Bewerber auf anderen Gebieten wenig nachzuholen, dann kann der konkret nachholbare Teil zum Beispiel sämtliche abstrakt nachholbare Kenntnisse des einen Gebiets erfassen.

Die Gemeindegröße nimmt einen gewissen Einfluß auf den Umfang des notwendigen Wissens wegen der Aufgabenzunahme, die mit wachsender Gemeindegröße eintritt.

Ein wesentlicher externer Ersetzungszusammenhang des technisch betonten Wissens mit entsprechendem angeborenen Können besteht nicht. Dagegen besteht innerhalb der notwendigen Tatsachenkenntnisse erheblicher interner Ersetzungszusammenhang zwischen Erfahrungskenntnissen und übernommenen Tatsachenkenntnissen. Er macht allerdings auf den meisten Arbeitsgebieten die Erfahrungskenntnisse nicht voll ersetzbar, so daß dort das technisch betonte Wissen teilweise in Form von Erfahrung vorliegen muß.

Insoweit taugen zum Nachweis nur Tätigkeiten, die praktisch ausgerichtet (und einschlägig) waren. Wie für die Tatsachenkenntnisse allgemein, so kann sich aber auch für die Erfahrungskenntnisse je nach dem Arbeitsgebiet und nach den Umständen des einzelnen Falles beim Bewerber eine teils weitgehende konkrete Nachholbarkeit ergeben, so daß insoweit der Nachweis überhaupt entbehrlich wird.

Mit Blick auf das erlernbare Können insgesamt - Ebene der Funktionen der Führung und Ebene der oberen technisch betonten Funktionen - mag abschließend nochmals folgendes festgehalten werden:
Erforderlich ist insgesamt ein hohes Maß an Wissen - bei diesem Wissen spielt die Allgemeinbildung - Ebene der Zielkenntnisse - eine große Rolle.-, das zusammen mit einem ebenfalls hohen Maß an angeborenem Können das Mindestmaß des notwendigen Könnens ergibt. Betrachtet man allein dasjenige erlernbare Können, das unterhalb der Allgemeinbildung erforderlich wird[1], so hält dieses Wissen sicherlich einen wesentlichen Anteil an dem insgesamt notwendigen Können.
Der Anteil darf aber andererseits nicht überbewertet werden; denn gerade bei diesem Teil des notwendigen Wissens wirken sich zwei Faktoren aus, die die Anforderungen mildern:

Der eine Faktor ist der Ersetzungszusammenhang mit dem angeborenen Können. Er läßt das Maß des insgesamt notwendigen Könnens unberührt, führt aber doch dazu, daß ein Bewerber weniger Wissen vorzuweisen braucht, wenn er hohes angeborenes Können besitzt. Umgekehrt würden allerdings die Anforderungen an das Wissen umso höher sein, je weniger angeborenes Können vorhanden ist.

---

1) Ebene der sonstigen Kenntnisse zur Aufgabenerfüllung; auf ihr liegt auch das zuletzt behandelte technisch betonte Wissen.

Der andere und noch wichtigere Faktor ist die Nachholbarkeit von Teilen des insgesamt notwendigen erlernbaren Könnens in einer Einarbeitungszeit. Die Nachholbarkeit senkt im Gegensatz zum Ersetzungszusammenhang das Maß des insgesamt notwendigen Könnens, indem sie denjenigen Teil des Wissens entbehrlich macht, den der Bewerber in einer Einarbeitungszeit nachholen darf (und kann).

§ 58: Anhang zum 4. Teil: Wert einer juristischen Ausbildung für die Tätigkeit der leitenden Gemeindebeamten

a) Allgemeines

Wie aus den vorangegangenen Ausführungen hervorgeht, kann es einen theoretisch ausgerichteten Ausbildungsgang, der speziell auf die Aufgaben leitender Gemeindeämter vorbereiten und dessen Absolvierung das ganze notwendige Können nachweisen würde, nicht geben. Das liegt hauptsächlich an der Unentbehrlichkeit von Erfahrungskenntnissen. Soweit Erfahrungskenntnisse nötig sind, kann nur eine praktisch ausgerichtete Tätigkeit - die in den Anforderungen einschlägig war -, nicht aber eine theoretische Ausbildung den Nachweis erbringen.

Im Nachweiswert gehen deshalb die praktisch ausgerichteten Tätigkeiten den theoretisch ausgerichteten Ausbildungsgängen aller Art immer vor; dies auch deshalb, weil sie außer dem Erfahrungswissen gleichzeitig anderes notwendiges Können, insbesondere angeborenes Können belegen. Die ideale "Ausbildung" für ein zu besetzendes Amt hat dementsprechend, wie oben mehrfach ausgeführt worden ist, derjenige Bewerber, der schon an gleichartiger Stelle einer Gemeinde tätig war.

Auch Ausbildungsgänge brauchen aber nicht in bloßen theoretisch ausgerichteten Tätigkeiten zu bestehen, sondern können einen Anteil von praktisch ausgerichteten Tätigkeiten, unter Umständen sogar einen hohen Anteil davon mit sich bringen. Macht ein derartiger Ausbildungsgang mit praktischem Einschlag den Auszubildenden zudem mit besonders vielen von den Aufgaben vertraut, die auch ein leitender Gemeindebeamter zu erfüllen hat, dann kann er sogar einen besonders hohen Nachweiswert erreichen. Es gilt die schon oben erwähnte Regel, daß der Nachweiswert einer Tätigkeit umso höher wird, je mehr sie praktisch ausgerichtet und je mehr sie einschlägig ist. Ähnlich liegt es bei der juristischen Ausbildung.

Wie schon oben verschiedentlich zum Ausdruck gekommen ist, besteht vor allem die zweite Stufe der Ausbildung zum Volljuristen, das ist die mit dem zweiten juristischen Staatsexamen abschließende Referendarausbildung, weitgehend in praktischer Tätigkeit. Für den Aufgabenbereich, den der Referendar zu bewältigen hat, gewährleistet das die nötigen Erfahrungskenntnisse und gleichzeitig wird das dafür nötige angebotene Können nachgewiesen. Nicht in gleichem Maß gilt das alles für die erste Stufe der Ausbildung zum Volljuristen - Studium mit Abschluß durch das erste juristische Staatsexamen - und für die Rechtsausbildung an den Verwaltungsakademien; auch diese Ausbildungsgänge weisen aber schon einen erheblichen praktischen Einschlag auf.

Dies alles hat schon oben bei der Erörterung der einzelnen Könnensanforderungen hinreichenden Niederschlag gefunden. Was an dieser Stelle folgen soll, sind Ausführungen mit dem Blick auf den zweiten Faktor, der den Nachweiswert bestimmt: den Grad der Einschlägigkeit. Hierzu fällt zunächst die Aussage leicht, daß für einen leitenden Gemeindebeamten die Rechtsanwendung eine große Rolle spielt, daß dem Juristen die Fähigkeit der Rechtsanwendung vermittelt werden und daß insoweit

die Juristenausbildung hinsichtlich der Anforderungen an leitende Gemeindebeamte einschlägig sein muß. Diese Aussage reicht jedoch nicht aus. Die Juristenausbildung ist einschlägig auch über die Rechtsanwendung hinaus. Nicht zuletzt dies soll der Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen sein.

Folgendes mag vorweg gesagt werden:
Die nachfolgenden Erörterungen stellen die Ausbildung zum Volljuristen, das heißt dasjenige in den Vordergrund, was die mit dem zweiten juristischen Staatsexamen abschließende Referendarausbildung mit sich bringt. Was dazu dargelegt werden wird, gilt in schwächerem Maße auch für das mit dem ersten juristischen Examen abschließende Rechtsstudium und teilweise für die Rechtsausbildung an den Verwaltungsakademien. Dazu werden im jeweiligen Zusammenhang einige Anmerkungen gemacht werden.

Die obenstehenden Ausführungen zu den Könnensanforderungen haben erkennen lassen, daß der Schwerpunkt der Anforderungen im Bereich der Leitungsfunktionen liegt. Die Anforderungen der Leitungsfunktionen sind es auch, die im Mittelpunkt der nachfolgenden Erörterungen stehen. Die Anforderungen, die wegen der Kontaktfunktionen und der oberen technisch betonten Funktionen hinzukommen, werden nur am Rande berührt werden.

Zum Wert der juristischen Ausbildung für die Tätigkeit der leitenden Gemeindebeamten sei zunächst noch folgendes bemerkt:

Es wird zuweilen besonders vermerkt, daß die juristische Ausbildung auch "statisch" denkenden Menschen Raum läßt, die sich damit begnügen, von anderen gestaltete Sachverhalte hinzunehmen und nur im Nachhinein auf irgendwelche Rechtserheblichkeit zu analysieren;[1] eine Einstellung, die sich

1) Vgl. Karl Hahn, Praktische Kommunalverwaltung, S. 24; auch Rudolf Hoke, DVBl. 1962, S. 425 ff., 427 (zur Rechtsprechung); Hans Peters, Kommunalpolitische Blätter 1955, S. 65 ff., 99 ff., 1o1.

nicht mit den Anforderungen an die leitenden Gemeindebeamten - Initiative (Gestaltungskraft, Verwaltungsphantasie) - verträgt. Damit gerät aber die juristische Ausbildung nicht etwa in Gegensatz zu den Könnensanforderungen an die leitenden Gemeindebeamten. Denn jedenfalls begünstigt sie die "statische" Denkart auch nicht. Selbst im Richterberuf, der am ehesten die bloße Beurteilung schon abgeschlossener Sachverhalte mit sich bringt, hat derjenige den Vorzug, der künftige Entwicklungen - und seien es nur die Auswirkungen der jeweiligen Entscheidung - in die Betrachtung einzubeziehen vermag. Noch mehr gilt das für andere typische Juristentätigkeiten wie den Rechtsanwaltberuf oder die Verwaltungstätigkeit. Das, was oben als Initiative bezeichnet worden ist, wird denn auch bereits in der Juristenausbildung mit angesprochen.

Im Gegensatz zum Einwand der Statik attestiert die Juristenausbildung vielmehr demjenigen, der Initiative mitbringt, mit besonderen Fähigkeiten aus, die das sogenannte Juristenmonopol in den Verwaltungsberufen erklärlich erscheinen lassen und sich als Vorzüge auch hinsichtlich der Könnensanforderungen an die leitenden Gemeindebeamten auswirken.

Die Vorzüge ergeben sich unter zwei Gesichtspunkten: Einmal geht es um das Rechtkönnen unmittelbar, das die juristische Ausbildung vermittelt, insbesondere um die Fertigkeit in der Rechtsfindung und Rechtsanwendung. Zum anderen sind die Fertigkeiten im Umgang mit dem Recht auch außerhalb des rechtlichen Bereiche, nämlich zur Entscheidungsfindung im Bereich der tatsächlichen Gegebenheiten anwendbar.

b) Rechtskönnen unmittelbar

Besonderen Wert hat schon das Rechtkönnen unmittelbar, weil die Gemeindeverwaltung wie jede öffentliche Verwaltung in

allen ihren Aufgabenbereichen auf vielfältige Weise - von den großen Zusammenhängen oft bis in Einzelheiten hinein - von Rechtsnormen reglementiert wird;[1] die Verwaltung "spielt sich rechtsförmig ab".[2]
Die Tätigkeit der leitenden Gemeindebeamten erfordert deshalb nicht nur Grundkenntnisse aus einer Reihe von Rechtsgebieten vor allem des öffentlichen Rechts, sondern auch ein allgemeines Können der Rechtsfindung und -anwendung, das sich vor allem in den Auslegungsfertigkeiten offenbart und beispielsweise auch zur selbständigen Konzipierung von Normen - etwa von Satzungen der Gemeinde - in den Stand setzt[3].
Nur Grundwissen ist allerdings erforderlich, nicht das positive Kennen einzelner Normen. Letzteres würde bereits auf der Ebene technischer Fertigkeiten (Ebene der unteren technisch betonten Funktionen) liegen; es ist Gegenstand des zuweilen so genannten "Inspektorenwissens"[4], welches der schlichten Anwendung klarer Einzelvorschriften auf die konkreten Sachverhalte dient.

Gerade diesen Anforderungen kommt die juristische Ausbildung entgegen. Nur ein Nebenprodukt ist es, wenn sie für Teilbereiche der interessierenden Rechtsgebiete (zum Beispiel für das Ordnungsrecht) auch Einzelwissen der soeben angesprochenen Art mit sich bringt. Hauptsächlich aber vermittelt die juristische Ausbildung eben jenes Grundwissen, auf das es für die leitenden Gemeindeämter besonders ankommt - und ihr erfolgreicher Abschluß stellt vermöge ihrer praktischen Ausrichtung gleichzeitig das zugehörige angeborene Können unter Beweis - : Auf dem Weg über die umfassende Beschäfti-

---

1) Vgl. Rudolf Hoke, DVBl. 1962, S. 425 ff., 429; Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 405.

2) Gustav Giere, Peters 'Handbuch, 2. Band, S. 7 ff, 30.

3) Vgl. Rudolf Hoke, DVBl 1962, S. 425 ff., 429.

4) Vgl. Werner Thieme, DöV 1962, S. 521 ff., 522.

gung mit den verschiedenen Rechtsgebieten in ihren Eigenheiten und Wechselbeziehungen erreicht der Jurist sowohl ein fundiertes Wissen von den Methoden der Rechtsfindung und -anwendung, insbesondere Auslegungsfertigkeiten, als auch das Grundwissen von den verschiedenen Rechtsgebieten, das zu deren Verständnis nötig ist. Ersteres Wissen gestattet ihm zudem, mit besonders wenig positivem Grundwissen von den einzelnen Rechtsgebieten auszukommen, indem es ihn befähigt, sich besonders zügig in die jeweiligen Rechtsfragen einzuarbeiten. Mit derartigem rechtlichen Systemwissen ermöglicht die juristische Ausbildung, deren erfolgreicher Abschluß außerdem das Vorhandensein des nötigen angeborenen Könnens belegt, einen Einblick in rechtliche Zusammenhänge, wie ihn bloße Einzelkenntnisse noch so großer Vielfalt nicht gewähren; außerdem erspart sie damit eine Reihe von weiter ins einzelne gehenden Kenntnissen,die bei weniger ausgebildetem Wissen von der Rechtsfindung und -anwendung erforderlich werden würden. Ein Bewerber, der nicht die juristische Ausbildung absolviert hat, wird in der Regel ein hinreichendes Rechtskönnen nicht ebenso sicher nachweisen können; anders allerdings etwa ein Bewerber, der sich - ohne juristische Ausbildung - schon bis in eine gleichartige Stelle einer Gemeinde heraufgedient hatte.

Unter solchen Umständen muß die juristische Ausbildung die Bewältigung der Aufgaben eines leitenden Gemeindebeamten wesentlich erleichtern und ihr erfolgreicher Abschluß beim Nachweis des notwendigen Könnens besonderes Gewicht haben. Hinsichtlich des Rechtskönnens - für sich gesehen - ist der Nachweiswert sogar sehr hoch:
Der Volljurist weist mit dem erfolgreichen Abschluß seiner Ausbildung von dem notwendigen Rechtskönnen soviel nach, daß auch unter den Verhältnissen großer Gemeinden nur gewisse nachholbare Kenntnisse einzelner Gebiete fehlen werden. Das trifft nicht nur für die leitenden Gemeindeämter aller Arbeitsgebiete allgemein, sondern auch für das Rechtswesen

zu, das eingehendere, auf anderen Arbeitsgebieten nicht erforderliche Rechtskenntnisse - auf der Ebene der oberen technisch betonten Funktionen - verlangt; auch diesen eingehenderen Anforderungen ist gerade der Volljurist besonders gut gewachsen. Es werden ihm nur verhältnismäßig wenige Kenntnisse fehlen, deren Nachholung ihm im einzelnen Fall gewöhnlich möglich sein wird.

Was vorstehend gesagt worden ist, gilt uneingeschränkt für die Ausbildung des Volljuristen. Aber auch deren erster Teil allein, das erfolreich abgeschlossene Studium, weist so vieles von dem bezeichneten Können nach, daß für die Verhältnisse kleinerer Gemeinden das wichtigste Normkönnen schon damit dargetan werden kann. Ähnliches gilt von der Ausbildung an Verwaltungsakademien, deren erfolgreicher Abschluß - Verwaltungsdiplom - zwar nicht ein so breites Systemwissen wie das Rechtsstudium, dafür aber ein Wissen gerade auf den für die Gemeindeverwaltung einschlägigen Gebieten belegt.

c) Allgemeines Abwägungskönnen

Einen hohen Nachweiswert hat die juristische Ausbildung also schon wegen des Rechtskönnens, das sie verbürgt. Ihr Nachweiswert reicht aber über das Rechtskönnen noch weit hinaus, weil ein Teil des Könnens, das dem Umgang mit den rechtlichen Gegebenheiten dient, in gleicher Weise auch zum Umgang mit tatsächlichen Gegebenheiten befähigt.

Es handelt sich um denjenigen allgemeinen Teil des Rechtskönnens, der oben als Können der Rechtsfindung und -anwendung bezeichnet worden ist und sich besonders in den Auslegungsfertigkeiten niederschlägt. Man kann dieses Können auch dahin kennzeichnen, daß es die Methoden der Verarbeitung von Gegebenheiten zu Entscheidungen zum Gegenstand hat. Diese Methoden der Entscheidungsfindung, wie sie der ausgebildete

Jurist beherrscht, sind es, die nicht nur im Umgang mit den Normen, sondern ganz allgemein auch im Umgang mit tatsächlichen Gegebenheiten nützen. Die Übereinstimmung der anzuwendenden Methoden geht aus nachstehenden Ausführungen hervor.

Der Jurist muß in folgenden Schritten vorgehen:
Zunächst muß er die anzuwendenden Normen ermitteln, also die jeweilige Norm in ihrem Ziel nach Tatbestand und Rechtsfolge erkennen.
Hat er die Normziele erkannt, muß er die Verbindung zu den tatsächlichen Gegebenheiten herstellen, indem er die unter die Norm fallenden Sachverhaltsmöglichkeiten würdigt; er muß in Frage kommende Sachverhalte unter die Norm subsumieren und die Sachverhalte, wenn nötig, erst einmal feststellen.

Für seine vorgenannten Erwägungen braucht der Jurist vor allem die Auslegungsfertigkeiten: Er muß hinsichtlich der Normziele ebenso wie in der Frage, welche Sachverhalte eine Norm erfassen will, in der Lage sein, verschiedene oder gar widersprüchliche Gesichtspunkte so gegeneinander abzuwägen, daß er zur richtigen Entscheidung findet. Damit ist schon gesagt, daß dieses Abwägungskönnen nicht nur für die Auslegung, sondern auch für die Subsumtion wesentlich ist.

Für die leitenden Gemeindebeamten ergibt sich, wie schon oben einmal dargestellt wurde[1)], ein gleichartiges Schema von Erwägungen nicht nur für ihren Umgang mit den Normen, sondern für ihre Tätigkeit ganz allgemein:
Der leitende Gemeindebeamte muß zunächst die Gemeinwohlziele erkennen, er muß sodann die Gestaltungsmöglichkeiten erkennen - bestehende, künftige und künftig zu schaffende Gegebenheiten rechtlicher oder tatsächlicher Art unter die erkannten Gemeinwohlziele "subsumieren" und zuvor gegebenen-

---

1) § 4o zu c).

falls ermitteln -, er muß sowohl bei den Gemeinwohlzielen als auch bei den Gestaltungsmöglichkeiten Gesichtspunkte und Alternativen gegeneinander abwägen, um zur richtigen Entscheidung zu gelangen.

Die Gleichheit in der Struktur der Erwägungen ist im übrigen nicht überraschend. Vielmehr muß der soeben beschriebene Erwägungsablauf zwangsläufig überall da wiederkehren, wo jemand zur Erfüllung ihm gestellter Aufgaben tätig wird; gleichgültig, ob die Aufgabe Rechtsanwendung oder bloße Tatsacheneinordnung verlangt. Beispielsweise muß in der Gemeindeverwaltung auch jeder nachgeordnete Bedienstete zunächst das Ziel, das er verfolgen soll, und dann die Gestaltungsmöglichkeiten erkennen. Hierin weist die Aufgabenstellung der leitenden Gemeindebeamten eine Besonderheit nur insofern auf, als die nötigen Erwägungen und Abwägungen einen hohen Schwierigkeitsgrad erreichen.

Erwägungen und Abwägungen nicht nur der gleichen Methodik, sondern von ähnlicher Schwierigkeit bewältigt aber auch, wer die juristische Ausbildung absolviert hat. Seine Fähigkeiten hierin auszubilden, verlangt ihm die Schwierigkeit des Normenstoffes ab. Sein Können in den Methoden der Rechtsfindung und -anwendung, das dann zur Entscheidungsfindung ganz allgemein auf den verschiedensten Gebieten befähigt,[1] findet Ausdruck in den Fertigkeiten der Auslegung, der Subsumtion und der Sachverhaltsfeststellung, die sich wie folgt umschreiben lassen:

Was die Auslegung betrifft, so wird der Jurist auf die Durchdringung schwieriger und vielschichtiger rechtlicher Zusammenhänge gründlich vorbereitet durch Schulung in den zweckdienlichen Methoden der Betrachtung. Man kann mit Werner Thieme[2] nennen

---

1) Vgl. Werner Thieme, DÖV 1962, S. 521 ff., 523.
2) DöV 1962, S. 521 ff., 523.

die teleologische Denkweise - der Jurist ist darin geübt, eine Norm vom Gesamtzusammenhang einander berührender Normen her zu verstehen -,
die historische Denkweise - der Jurist ist darin geübt, Nutzanwendungen aus Entstehungsgeschichte und Entwicklung einer Norm zu ziehen -;
es tritt hinzu
die Fertigkeit in der Überprüfung eines in Aussicht genommenen Auslegungsergebnisses am Maßstab der Gerechtigkeit für die Betroffenen mit dem Zweck, ein etwa unbefriedigendes Ergebnis besonders genau auf Ausschöpfung der Auslegungsmöglichkeiten zu überprüfen.[1)]

Was die Subsumtion betrifft, handelt es sich um die Fertigkeit des Juristen darin, auch unübersichtliche Sachverhalte auf das Wesentliche, nämlich auf das, was die jeweils anzuwendende Norm erfordert - die Tatbestandsmerkmale -, zurückzuführen.

In der Sachverhaltsfeststellung schließlich geht es um die Fertigkeit des Juristen, immer wieder die widersprechenden Fakten, Behauptungen und Gegenbehauptungen auf das Wesentliche hin zu ordnen und um die Fertigkeit in der Beweiserhebung und -würdigung.[2)]

Dies alles macht das allgemeine Entscheidungskönnen aus, welches den Juristen bei ihrer Tätigkeit auf den verschiedensten rechtlichen und außerrechtlichen Gebieten zur Seite steht, welches die Vorzugsstellung der Juristen im Verwaltungsbereich erklärt - Werner Thieme[3)]:
"anhaltende Vergeblichkeit des Kampfes gegen das Juristenmonopol" - und welches auch für die leitenden Gemeindeämter

---

1) Vgl. Werner Thieme aaO. (vorige Anmerkung)
2) Vgl. auch dazu Werner Thieme aaO.
3) DÖV 1962, S. 521 ff., 523.

seinen hohen Wert hat. Die Ausbildung des Juristen verbürgt, daß er wichtige Anforderungen der leitenden Gemeindeämter erfüllt; so wird der geprüfte Jurist es immer verstehen, nicht nur die jeweiligen Ziele der ihm aufgegebenen Tätigkeit sachgerecht abzustecken, sondern auch die Gegebenheiten auf diese Ziele hin einzuordnen, Zusammenhänge unübersichtlicher und schwieriger Art zu durchschauen und ungeklärte Sachverhalte in zweckmäßiger Weise aufzuklären. Ähnlich wie auf rechtlichem Gebiet hat dieses Können auch in der Anwendung außerhalb des Rechts die weiteren Vorteile, daß es schnelles Einarbeiten ermöglicht und auf diese Weise manche besonderen Kenntnisse des jeweiligen Gebiets ersparen hilft - so auf der Ebene der oberen technisch betonten Funktionen -, die bei schwächer ausgebildetem Entscheidungskönnen noch erforderlich wäre. Der hohe Wert des angeführten Könnens rührt nicht zuletzt daher, daß sein erlernbarer Teil in Erfahrungskenntnissen mit der ihnen eigenen Intensität und Zuverlässigkeit besteht: Schon die juristische Ausbildung verlangt die Erarbeitung und Bewährung des geschilderten Wissens am praktischen Fall.

Die soeben angeführten Vorzüge bringt in vollem Maß nur die Ausbildung der Volljuristen mit sich. Aber auch schon deren erster Teil allein, das Rechtsstudium, weist davon einiges auf; allerdings nur in einem geringeren Grad, weil in diesem Ausbildungsabschnitt noch nicht so komplexe Aufgaben zu bewältigen sind wie in der Referendarausbildung. Auch die praktische Übung und damit die Vermittlung von Erfahrung geht in diesem Ausbildungsabschnitt noch nicht sehr weit.
Gar nichts weist ein erfolgreich abgeschlossenes Rechtsstudium schließlich von der Fertigkeit im Ermitteln von Sachverhalten nach, da Aufgaben erst dem Referendar gestellt werden. Weniger große Einschränkungen als beim Rechtsstudium sind hier für die Rechtsausbildung an den Verwaltungsakademien zu machen; denn die gestellten schriftlichen Aufgaben können dort praxisbezogener sein.

d) Grenzen des Nachweiswerts der juristischen Ausbildung

Oben ist der besondere Wert der juristischen Ausbildung geschildert worden, der aus dem vermittelten Entscheidungskönnen herrührt. Es tritt hinzu, daß die juristische Ausbildung - auch hier das Rechtsstudium und die Rechtsausbildung an den Verwaltungsakademien nur in schwächerem Maß - eine Allgemeinbildung eben des Zuschnitts mit sich bringt, wie sie für leitende Gemeindeämter nötig ist; das ist schon oben[1] zum Ausdruck gekommen.

Insgesamt erreicht die juristische Ausbildung ihren hohen Nachweiswert gegenüber den Könnensanforderungen an die leitenden Gemeindebeamten deshalb, weil ihr erfolgreicher Abschluß neben einer Allgemeinbildung des notwendigen Zuschnitts einerseits weitgehend das notwendige Rechtskönnen und andererseits ein fundiertes allgemeines Entscheidungskönnen belegt, das nicht nur auf rechtlichem Gebiet - insoweit als Teil des Rechtskönnens -, sondern auch auf außerrechtlichem Gebiet große Bedeutung hat.

Hat die juristische Ausbildung einen hohen Nachweiswert, so ist andererseits doch nicht zu verkennen, daß sie nicht sämtliches Können, das ein leitender Gemeindebeamter bei Amtsantritt besitzen muß, unter Beweis stellt. Es kommt - das haben die Erörterungen zu den einzelnen Könnensanforderungen gezeigt - auf mehr an als auf die Allgemeinbildung, die Fähigkeiten der Entscheidungsfindung und das positive Grundwissen rechtlicher Art. Es bleibt sowohl angeborenes als auch erlernbares Können übrig, das der Jurist, wenn er ein leitendes Gemeindeamt anstrebt, durch andere Tätigkeiten als seine Ausbildung nachweisen muß. Gerade dem Absolventen der juristischen Ausbildung stehen allerdings solche beruflichen Tätig-

1) § 42 (am Ende).

keiten offen, die ihm dann auch den Nachweis ermöglichen, den die juristische Ausbildung allein noch nicht erbringt.

Zum zusätzlich nachzuweisenden Können ist folgendes zu sagen:
Zum angeborenen Können weist die juristische Ausbildung zwar alles nach, was ein leitender Gemeindebeamter im Rahmen des Entscheidungskönnens benötigt; das sind verschiedene wichtige Denkfähigkeiten, beispielsweise selbständiges, klares Denken, Fähigkeit zur Abstraktion, Blick für das Wesentliche, Gabe des Augenmaßes für sachgerechte Abwägung, Judiz. Offen läßt sie aber, ob ausreichende Initiative (Anschauungskraft; Verwaltungsphantasie), allgemeine Charaktermerkmale wie aktive Einstellung und Willensstärke, ausreichendes Organisationstalent, Führungsgabe und Menschenkenntnis vorhanden sind.

Den Nachweis dieser Gaben kann der Jurist zum Teil noch im Weg persönlicher Vorstellung erbringen, wenn auf der Seite der Gemeinde urteilsfähige Personen entsprechende Tests vornehmen. So wichtige Gaben wie Initiative, Organisationstalent und Führungsgabe wird aber auch der Jurist auf andere Weise, also durch frühere Tätigkeiten zusätzlich zur Ausbildungszeit nachweisen müssen. Das tut er hinreichend beispielsweise dann, wenn er Praxis in einem der Ämter der öffentlichen Verwaltung vorweisen kann, wie sie gerade dem Juristen offenstehen.

Zum erlernbaren Können hat sich ergeben, daß ein leitender Gemeindebeamter insgesamt - außer den leicht beizubringenden Kenntnissen zur Aufgabenstellung - eine Allgemeinbildung bestimmten Zuschnitts sowie ein Grundwissen von den Gemeindeangelegenheiten mitbringen muß; letzteres - auf der Ebene der Leitungsfunktionen - bestehend aus dem Wissen zur Abwägung auf rechtlichem und tatsächlichem Gebiet sowie Grundkenntnissen von allgemeinerer Art aus den einzelnen Aufgaben-

bereichen und - auf der Ebene der oberen technisch betonten Funktionen - aus weiteren schon spezielleren Grundkenntnissen der einzelnen Aufgabenbereiche, soweit der leitende Gemeindebeamte obere technisch betonte Funktionen noch wahrzunehmen hat.
Von diesem Wissen bringt der Jurist, wie dargelegt worden ist, nicht nur die Allgemeinbildung, sondern in Gestalt des Wissens von der Rechtsfindung und -anwendung (einer Erscheinungsform des Wissens zur Abwägung) auch das andere Grundwissen von den Gemeindeangelegenheiten zu einem wichtigen Teil mit: das Wissen zur Abwägung. Auf rechtlichem Gebiet verfügt er kraft seiner Ausbildung außerdem über das wichtigste Grundwissen von den einzelnen Aufgabenbereichen, das bei Amtsantritt zu verlangen ist. Hier kommt ihm die Nachholbarkeit insbesondere von großen Teilen des technisch betonten Wissens zustatten. Es fehlt aber auf tatsächlichem Gebiet das weitere Grundwissen, das Wissen aus den einzelnen Aufgabenbereichen. Auf der Ebene der Leitungsfunktionen geht es lediglich um das Wissen zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats, auf der Ebene der oberen technisch betonten Funktionen geht es um die oben im einzelnen aufgeführten technisch betonten Grund- oder Rahmenkenntnisse. Zum Nachweis derartigen Wissens taugt die juristische Ausbildung nicht.

Kenntnisse zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats könnte der Jurist in gewissem Rahmen zwar schon während seiner Ausbildung erwerben, wenn er eine Verwaltungsstation durchläuft. Er wird aber in der Regel zu sehr Außenstehender bleiben, um den nötigen Einblick zu gewinnen und wird möglicherweise auch hauptsächlich mit juristischen Facharbeiten beschäftigt werden. Noch weniger wird er Gelegenheit haben, etwa gewonnene Kenntnisse zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats durch entsprechende eigene Führungstätigkeit zu bewähren. Hinsichtlich der Kenntnisse zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats erlangt deshalb die juristische Ausbildung keinen

wesentlichen Nachweiswert.[1] Umso weniger kann sie weiteres Tatsachenwissen nachweisen, das je nach dem Aufgabenbereich auf der Ebene der oberen technisch betonten Funktionen erforderlich wird.

Allerdings ist zugunsten des Juristen zu beachten, daß sein fundiertes Abwägungskönnen ihn mit geringerem sonstigen Grundwissen auskommen läßt als bei weniger ausgeprägtem Abwägungskönnen benötigt wird, daß außerdem von den Kenntnissen zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats ein Teil nachholbar ist und daß die Nachholbarkeit noch größere Bedeutung bei den technisch betonten Kenntnissen erlangt. Auf der Ebene der Leitungsfunktionen ist aber auch für den Juristen ein Grundbestand an Kenntnissen zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats unentbehrlich. Dieser Grundbestand muß außerdem in Erfahrungskenntnissen bestehen,[2] so daß praktisch ausgerichtete Tätigkeiten zum Nachweis erforderlich sind. Auch der Jurist muß also, wenn er sich um ein leitendes Gemeindeamt bewirbt, vorherige praktische Tätigkeit an maßgebender Stelle eines - kleinen oder großen, öffentlichen oder unter Umständen auch privaten - Verwaltungsapparats vorweisen. Er tut das beispielsweise hinreichend, wenn er Praxis in einem der Ämter der öffentlichen Verwaltung vorweisen kann, wie sie gerade den Juristen offenstehen.
Auf der Ebene der oberen technisch betonten Funktionen kann das notwendige Tatsachenwissen, wie die Ausführungen zu den einzelnen Arbeitsgebieten gezeigt haben, je nach Arbeitsgebiet unter Umständen voll nachholbar sein, so daß dann der Nachweis auch für den Juristen entbehrlich wird. Soweit sich die Zuständigkeit eines leitenden Gemeindebeamten auf das Arbeitsgebiet der allgemeinen Verwaltungsaufgaben beschränkt,

---

1) Vgl. Hubert Görg, ZBR 1953, S. 161 ff., 165; siehe auch Rudolf Hoke, DVBl 1962, S. 425 ff., 431.

2) Vgl. dazu schon oben § 44 zu a) (am Ende).

entfallen zusätzliche Kenntnisse auf der Ebene der oberen technisch betonten Funktionen ohnehin. Ein Jurist, der sich um ein solches Amt bewirbt, muß also nur für den Nachweis von Grundkenntnissen zum Funktionieren eines Verwaltungsapparats - Ebene der Leitungsfunktionen - zusätzlich sorgen.

Vorstehende Ausführungen lassen erkennen, daß die leitenden Gemeindeämter mehr als viele Ämter in der staatlichen Verwaltung ein Können fordern, wie es auch die Juristenausbildung noch nicht nachweist. Es ist unter anderem dieser Umstand, der erklärt, weshalb die Besetzung leitender Gemeindeämter bei weitem nicht in dem Maß wie die Besetzung anderer Verwaltungsämter dem sogenannten Juristenmonopol unterliegt.

Hiernach befreit die juristische Ausbildung nicht davon, gewisse Teile des Könnens, das für leitende Gemeindeämter notwendig ist, zusätzlich - durch anderweitige praktisch ausgerichtete Tätigkeiten - nachzuweisen. Sie stellt aber von dem notwendigen Können so viel unter Beweis, daß der Jurist nur noch verhältnismäßig wenig Können auf andere Weise belegen muß. Nur Berufstätigkeiten - Berufstätigkeit hier als Gegensatz zu bloßen Ausbildungsgängen verstanden - wie insbesondere die Tätigkeit an gleichartiger Stelle einer Gemeinde gehen der juristischen Ausbildung im Nachweiswert vor. Einen anderen Ausbildungsgang hingegen, der Vergleichbares leisten würde, gibt es nicht. Abschließend darf deshalb festgestellt werden, daß der Wert der juristischen Ausbildung für leitende Gemeindebeamte sehr hoch ist.

Lebenslauf

Am 22. Januar 1939 wurde ich als Sohn des Lehrers Hans Schubert und seiner Ehefrau Margot, geborene Preißner in Steinau an der Oder geboren. Ich habe die deutsche Staatsangehörigkeit.

Nach der Volksschule besuchte ich sechs Jahre lang das Aufbaugymnasium in Bethel bei Bielefeld, an dem ich 1957 die Reifeprüfung bestand.

An den Universitäten Münster (5 Semester) und Freiburg (3 Semester) studierte ich Rechts- und Staatswissenschaften. Am 24. Februar 1962 legte ich die erste juristische Staatsprüfung ab. Die Referendarausbildung schloß ich am 12. Mai 1966 mit der zweiten juristischen Staatsprüfung ab.

Nach kurzer Tätigkeit bei einem Rechtsanwalt trat ich 1966 in die Finanzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen ein, bei der ich 1969 zum Regierungsrat und 1973 zum Oberregierungsrat ernannt wurde. Im Jahre 1974 schied ich aus der Finanzverwaltung auf eigenen Antrag aus und ließ mich als Rechtsanwalt in Delmenhorst nieder.

Ich bin verheiratet und habe ein Kind.